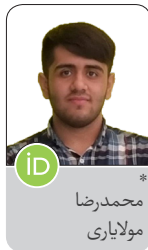
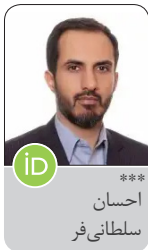


تحلیل نهادی پیرامون علل تأخیر در تصویب و اجرای موافقتنامه‌های تجاری مرتبط با ایران؛ مطالعه موردی موافقتنامه تجارت آزاد ایران و اوراسیا



فصلنامه پژوهشنامه بازرگانی | شماره ۱۱۸ | دوره ۳۰ | بهار ۱۴۰۵ | ۹-۳۹

doi <https://doi.org/10.22034/ijts.2026.2081104.4230>

دریافت: ۱۴۰۴/۰۹/۲۵ | بازنگری: ۱۴۰۴/۱۲/۰۶ | پذیرش: ۱۴۰۵/۰۲/۱۲

کلیدواژه‌ها

حکمرانی تجاری / سیاستگذاری تجاری / ظرفیت دولت / موافقتنامه‌های تجاری / موافقتنامه اوراسیا / ناهماهنگی نهادی

چکیده

با توجه به نقش فزاینده ترتیبات تجاری منطقه‌ای در ساماندهی جریان‌های تجاری و تعمیق ادغام اقتصادی، یکی از چالش‌های مزمین سیاست تجاری ایران، تأخیرهای ساختاری و طولانی در تصویب و اجرای موافقتنامه‌های تجاری است. پژوهش حاضر با تمرکز بر این مسئله، می‌کوشد سازوکارهای نهادی و بروکراتیکی را تبیین کند که این تأخیرها را به صورت پایدار در فرآیند سیاستگذاری و اجرای تعهدات تجاری بازتولید می‌کنند. این مطالعه با رویکردی کیفی و مبتنی بر تحلیل اسنادی و مصاحبه‌های نیمه‌ساختاریافته انجام شده و داده‌ها در چارچوب نظری «ظرفیت دولت» مورد واکاوی قرار گرفته‌اند.

molayarihamadreza@gmail.com

hdanacee@modares.ac.ir

soltanifar@ut.ac.ir

Tahaathari81@gmail.com

*. دانشجوی دکتری، رشته خط مشی‌گذاری عمومی، دانشکده مدیریت و اقتصاد، دانشگاه تربیت مدرس

** استاد گروه مدیریت دولتی، دانشکده مدیریت و اقتصاد، دانشگاه تربیت مدرس، تهران، ایران

*** استادیار گروه بازرگانی، دانشکده‌های مدیریت، دانشگاه تهران

**** دانشجوی کارشناسی ارشد، مدیریت بازرگانی، دانشگاه امام صادق (ع)

■ محمدرضا مولایاری، نویسنده مسئول


یافته‌ها نشان می‌دهد که کندی در پیشبرد موافقتنامه‌های تجاری برآیند برهم‌کنش چند منطق ساختاری است. «منطق استقلال‌محور» نهادینه شده در سیاست صنعتی و تجاری، واردات را تهدیدی هنجاری برای خودتکایی تلقی کرده و تصمیم‌گیری را به سمت احتیاط، محدودسازی و تعلیق سوق می‌دهد. این منطق در بستر «فشارهای ساختاری بیرونی» ناشی از تحریم‌ها تشدید می‌شود که سیاست تجاری را از مسیر برنامه محور خارج کرده و آن را به کنش‌های واکنشی و کوتاه‌مدت فرو می‌کاهد. همزمان، «فرسایش ظرفیت فنی و انسانی» در نهادهای متولی، در کنار «ناهماهنگی نهادی» و فقدان مرکزیت سیاست تجاری، چرخه مذاکره، تصویب و اجرا را در معرض اصطکاک‌های بخشی، کندی‌های بروکراتیک و مقاومت‌های اجرایی قرار می‌دهد. این وضعیت در پیوند با بی‌ثباتی سیاستی و تغییرات مکرر مقررات، اجرای تعهدات بین‌المللی و اعتمادسازی نزد شرکای خارجی را به‌طور جدی تضعیف می‌کند. تحلیل نهایی نشان می‌دهد که ریشه این تأخیرها را باید در ضعف بنیان‌های کلیدی حکمرانی شامل «یکپارچگی»، «هماهنگی»، «رسانایی بروکراتیک» و «پاسخگویی» جست‌وجو کرد. بر این اساس، اصلاح سیاست تجاری ایران مستلزم بازسازی ظرفیت بروکراتیک، تقویت نهادهای تخصصی، ایجاد مرکزیت نهادی برای هدایت سیاست تجاری و تثبیت قواعد پایدار تجاری است.

JEL: F13, F15, H11 طبقه‌بندی



Institutional Analysis of the Causes of Delay in the Ratification and Implementation of Trade Agreements Related to Iran:

A Case Study of the Iran–Eurasian Economic Union Free Trade Agreement

Mohammadreza Molayari, PhD Student in Public Policy, Faculty of Management and Economics, Tarbiat Modares University, Tehran, Iran (Corresponding Author) 

Hassan Danaeefard, Professor of Management, Faculty of Management and Economics, Tarbiat Modares University, Tehran, Iran 

Ehsan Soltanifar, Assistant Professor, Department of Business, School of Management, Faculty of Commerce and Business Administration, University of Tehran, Tehran / Iran 

Seyed Mohammadtaha Athari, Master's Student in Business Administration, Imam Sadiq University 

Vol 30, No. 118, Spring 2026

Journal of Trade Studies (JTS)

 <https://doi.org/10.22034/jts.2026.2081104.4230>

| Received: 16 Dec. 2025 | Revised: 25 Feb. 2026 | Accepted: 02 Mey. 2026 |

Abstract

Given the growing role of regional trade arrangements in organizing trade flows and deepening economic integration, one of the persistent challenges of Iran's trade policy lies in the structural and protracted delays in the ratification and implementation of trade agreements. Focusing on this issue, the present study seeks to explain the institutional and bureaucratic mechanisms that continuously reproduce these delays throughout the processes of policymaking and commitment enforcement. Employing a qualitative approach based on document analysis and semi structured interviews, the data were analyzed through the theoretical lens of state capacity. The findings reveal that stagnation in advancing trade agreements results from the interplay of several structural logics. A self-reliance-oriented logic embedded in industrial and trade policy frames imports as a normative threat to national autonomy and steers decision making toward caution, restriction, and postponement. This logic is further reinforced by structural external pressures induced by sanctions, which divert trade policymaking from a programmatic path toward short term and reactive responses. Simultaneously, the erosion of technical and human capacity within trade institutions together with institutional fragmentation and the absence of a central coordinating authority exposes the negotiation-ratification-implementation cycle to sectoral frictions, bureaucratic inertia, and administrative resistance. Coupled with policy instability and frequent regulatory shifts, these conditions complicate compliance with international commitments and erode the confidence of foreign partners. The analysis demonstrates that the roots of these delays lie in deficiencies across the core pillars of state capacity, namely institutional integration, coordination, bureaucratic efficiency, and accountability. Accordingly, reforming Iran's trade policy requires rebuilding bureaucratic capacity, strengthening specialized institutions, establishing a central coordinating authority, and stabilizing trade regulations.

molayarimohammadreza@gmail.com

JEL Classification: F13, F15, H11

Keywords: Trade Governance, Trade Policy, State Capacity, Eurasian Trade Agreement, Institutional Fragmentation

Data Availability: The data used or generated in this research are presented in the text of the article.

Conflicts of Interest: The authors of this paper declared no conflict of interest regarding the authorship or publication of this article.

۱. مقدمه

در دهه‌های اخیر، دگرگونی در ساختار روابط اقتصادی و سیاسی میان کشورها، منطق سنتی تعاملات بین‌المللی را به چالش کشانده و پرسش از چگونگی سازمان‌یابی قدرت و منافع را در کانون مطالعات سیاست‌های اقتصادی بین‌الملل قرار داده است. این دگرگونی از سطح تصمیم‌های دولت‌ها فراتر رفته و در بنیادهای شکل‌دهنده نظم بین‌المللی رسوخ کرده است؛ نظمی استوار بر شبکه‌ای از قواعد و نهادهای مشترک که به تدریج جای موازنه صرف منافع را با تنظیم نهادی روابط اقتصادی و سیاسی پر می‌کند. در این افق نوین، منطق همکاری میان دولت‌ها بیش از هر زمان دیگر به ظرفیت نظام‌های نهادی در ایجاد اعتماد، پیش‌بینی‌پذیری و هماهنگی در سیاست‌های تجاری و اقتصادی وابسته است.^۱ در چنین زمینه‌ای، «توافقنامه‌های تجاری»^۲ به یکی از برجسته‌ترین تجلیات منطق نهادی همکاری بدل شده‌اند که دولت‌ها از طریق آن می‌کوشند قواعد پایدار تعامل را تعریف و از نوسان‌های کوتاه‌مدت سیاست‌های ملی و فراملی بکاهند. این ترتیبات در عمل، میدان آزمون توان نهادهای اقتصادی برای مدیریت تعارض منافع و تولید اعتماد متقابل به‌شمار می‌آیند. مشارکت در این توافقنامه‌ها ریشه در ترکیبی از اهداف اقتصادی، سیاسی و اجتماعی دارد؛ اما انگیزه‌های اقتصادی همچنان محرک اصلی دولت‌ها محسوب می‌شود. از این‌رو برای کشورهای در حال توسعه، عضویت در چنین ترتیباتی به معنای دسترسی امن‌تر و گسترده‌تر به بازارهای جهانی است.^۳ افزون بر این، توافقنامه‌ها از مسیر کاهش هزینه‌های مبادله به تقویت اعتماد نهادی میان بازیگران اقتصادی می‌انجامد و کیفیت تعاملات میان دولت‌ها را ارتقا می‌بخشند. کاهش این هزینه‌ها را می‌توان در سه بعد اساسی مشاهده کرد؛ «بعد اطلاعاتی» که با افزایش شفافیت و دسترسی متقابل به داده‌های استاندارد محقق می‌شود؛ «بعد قراردادی» که با استقرار چارچوب‌های حقوقی پایدار امکان اجرای تعهدات را گسترش می‌دهد و «بعد نظارتی» که با همسویی سازوکارهای کنترلی و تضمین کیفیت در جریان مبادله استحکام می‌یابد. حاصل این فرآیند، کارایی بیشتر مبادلات و تعمیق اعتماد در سطحی نهادی است. چنین سازوکاری علاوه بر بهبود کارکرد اقتصادی میان کشورها، از منظر سیاسی نیز با کاستن از نااطمینانی‌های ژئوپلیتیکی، بنیان همگرایی اقتصادی و ثبات منطقه‌ای را تقویت می‌کند.^۴ با این حال سطح مشارکت کشورها در این توافقات یکسان نیست. گزارش سازمان جهانی تجارت^۵ نشان می‌دهد که کشورهای اروپایی بیشترین حضور را در توافقنامه‌های منطقه‌ای دارند؛ در حالی که کشورهای

1. Staiger & Bagwell, 2005

2. Trade Agreements

3. Pal, 2008

4. Whalley, 1998

5. World Trade Organization



جنوب غرب آسیا و آفریقا کمترین میزان مشارکت را ثبت کرده‌اند.^۱ در این میان، جایگاه ایران با عضویت در دو موافقتنامه اصلی یعنی سازمان همکاری اقتصادی^۲ و نظام جهانی ترجیحات تجاری^۳، از منظر تعداد و عمق توافق‌های فعال، فاصله‌ای محسوس با کشورهای هم‌تراز دارد. در همین راستا، تجربه کشورها نشان می‌دهد که کارآمدی توافقنامه‌های تجاری نه به صرف عضویت، بلکه به «کیفیت طراحی»، «شیوه اجرا» و «میزان انسجام نهادی» آن‌ها وابسته است. گزارش‌های تحلیلی در سطح بین‌المللی نیز این الگو را تأیید کرده‌اند و تصریح می‌کنند که آزادسازی تجاری زمانی به نتایج پایدار منجر می‌شود که همزمان با اصلاحات سیاستی و تقویت نهادهای داخلی همراه باشد؛^۴ در غیر این صورت، امضای توافقنامه‌ها بدون ظرفیت‌سازی نهادی می‌تواند تعهدات را به تکالیفی غیرقابل اجرا تبدیل سازد.

اساساً در ادبیات همگرایی اقتصادی، توافقنامه‌های تجاری بر اساس عمق تعامل نهادی به دو گونه کم عمق و عمیق دسته‌بندی می‌شوند.^۵ ترتیبات کم عمق بیش‌تر بر کاهش تعرفه‌ها متمرکزند، در حالی که ترتیبات عمیق ابعاد نهادی، حقوقی و سیاستی مشترک را نیز در بر می‌گیرند.^۶ برآورد منطقی برخی پژوهش‌ها نشان می‌دهد حدود ۹۷ درصد از تجارت جهانی امروز میان کشورهایایی انجام می‌شود که دست‌کم عضو یک توافقنامه ترجیحی‌اند؛ در حالی که این رقم در ۱۹۹۰ تنها ۷۲ درصد بود که نشانه‌ای از شتاب فزاینده منطقه‌گرایی اقتصادی در جهان است.^۷ در همین افق مفهومی، اتحادیه اقتصادی اوراسیا به عنوان یکی از نمونه‌های همگرایی عمیق منطقه‌ای پا به عرصه گذاشت. این اتحادیه متشکل از کشورهای روسیه، قزاقستان، بلاروس، ارمنستان و قرقیزستان با هدف ایجاد بازار واحد کالا، خدمات و سرمایه و نیز رفع موانع حمل‌ونقل شکل گرفت. موافقتنامه موقت تجارت ترجیحی میان ایران و اتحادیه اوراسیا نیز در ۲۷ اردیبهشت ۱۳۹۸ به امضا رسید و از ۵ آبان همان سال اجرایی شد. مطابق مفاد آن، ایران برای ۳۶۰ قلم کالای صادراتی خود شامل (۹۷ قلم کشاورزی و ۲۶۳ قلم صنعتی) مشمول تخفیف تعرفه‌ای شد و در مقابل ۵۰۲ قلم کالای وارداتی از اوراسیا از کاهش یا تثبیت تعرفه بهره‌مند گردید. میانگین تعرفه ایران پس از اعمال این توافق به ۱۴/۹ درصد و میانگین تعرفه اوراسیا به ۷/۲ درصد رسید. سه سال پس از آغاز اجرا، پیش‌بینی بر آن بود که سطح تعرفه‌ها به صفر کاهش یافته و تجارت آزاد کامل برقرار شود. با وجود چنین چشم‌اندازی، روند اجرای این موافقتنامه در ایران با تأخیر و کندی قابل توجهی همراه بوده است؛ وضعیتی که در بسیاری از توافقنامه‌های تجاری دیگر نیز تکرار می‌شود. بر اساس

1. World Trade Organization, 2018
2. ECO
3. GSTP
4. World Bank, 2005; Ghanbari & Sagheb, 2006
5. Haas, 1971; Balassa, 1967
6. Viner, 1950

۷. نیک‌زاد و همکاران (۱۳۸۷)



آمار رسمی، جمهوری اسلامی ایران طی چهار دهه گذشته بیش از ۱۴۰ موافقتنامه تجاری و بازرگانی امضاء کرده است که نزدیک به ۹۰ مورد از آن‌ها به تعرفه و تسهیل تجارت مربوط می‌شوند، اما تنها بخشی محدود به مرحله اجرا رسیده‌اند. این شکاف پایدار میان امضا و اجرا، یکی از بنیادی‌ترین معماهای سیاست تجاری را آشکار می‌سازد که نشانگر گسست میان تصمیم سیاسی و ظرفیت نهادی در نظام اجرایی است.

در پرتو این چارچوب، پرسش بنیادین پژوهش آن است که «کدام عوامل، سازکارها و مسائل نهادی و اجرایی موجب کندی و تأخیر در تصویب و اجرای موافقتنامه‌های تجاری به‌ویژه در مورد توافق ایران و اتحادیه اقتصادی اوراسیا می‌شوند و این عوامل چگونه در سطوح مختلف سیاست‌گذاری و عمل بر یکدیگر اثر می‌گذارند؟». این پرسش ناظر بر فهم همزمان منطق شکل‌گیری تأخیرها و نحوه بازتاب آن‌ها در فرآیندهای کارشناسی، حقوقی و اجرایی است و می‌کوشد نشان دهد که چگونه برهم‌کنش ناهماهنگی‌های نهادی، محدودیت‌های بروکراتیک و منطق‌های مسلط تصمیم‌گیری، چرخه مذاکره، تصویب و اجرای توافقات تجاری را فرساینده می‌سازد. برای پاسخ‌گویی به این پرسش، مقاله با تکیه بر رویکردی کیفی سامان یافته است؛ ابتدا با مرور منسجم ادبیات نظری و تجربی مرتبط با توافقتنامه‌های تجاری، همگرایی منطقه‌ای و نقش نهادها در اجرای تعهدات بین‌المللی، جایگاه پژوهش در ادبیات موجود تبیین می‌شود؛ سپس چارچوب نظری مبتنی بر مفهوم «ظرفیت دولت» و ابعاد بروکراتیک آن به مثابه بنیان تحلیلی بررسی تأخیرهای نهادی در سیاست تجاری صورت‌بندی می‌شود. در ادامه با تشریح روش‌شناسی پژوهش و بهره‌گیری از مصاحبه‌های نیمه‌ساختاریافته و تحلیل تماتیک، الگوهای مسلط ناهماهنگی نهادی، محدودیت‌های اجرایی و منطق‌های حاکم بر تصمیم‌گیری استخراج و تفسیر می‌شوند. در نهایت، یافته‌ها ضمن ارائه تصویری روشن و قابل اتکا از موانع اصلی در مسیر تصویب و اجرای موافقتنامه‌های تجاری، مبنایی برای جمع‌بندی تحلیلی و ارائه توصیه‌های سیاستی با هدف بهبود حکمرانی تجاری و ارتقای ظرفیت نهادی فراهم می‌آورند؛ به‌گونه‌ای که این چارچوب بتواند به‌عنوان الگویی تحلیلی و قابل تعمیم در مطالعه سایر موافقتنامه‌های تجاری نیز مورد استفاده قرار گیرد.

۲. پیشینه موضوع

همکاری‌های چند جانبه تجاری میان کشورها و بلوک‌های تجاری سابقه زیادی به لحاظ تاریخی دارد. از دوران هخامنشیان میان ساتراپ‌ها تا دوران امپراطوری مقدس روم و در ادامه ظهور جامعه اروپا در ۱۹۵۷ سوابقی از تشکیل بلوک‌های اقتصادی را می‌توان شاهد بود. شکل اتحادیه‌های تجارت آزاد و ترجیحی به‌ویژه بعد از جنگ جهانی دوم پررنگ شد؛ به‌صورتی که کشورها در چارچوب‌هایی نظیر «نفتا»،

«آسه آن»^۱، «مرکوسور»^۲، «شورای همکاری خلیج فارس» و «اتحادیه اروپا» در تلاش برآمدند تا بلوک‌های اقتصادی ایجاد کنند تا تجارت درون آن با سهولت بیشتر دنبال شود. با شکل‌گیری سازمان تجارت جهانی در ۱۹۹۵ این سازمان تلاش نمود تا صورتی قانونمند به «قراردادهای تجارت منطقه‌ای»^۳ و «قراردادهای تجارت آزاد»^۴ ببخشد. ترتیبات منطقه‌ای اقتصادی سطوحی دارند که در جدول (۱) نشان داده شده است؛ اما کشور ایران تا سال ۱۴۰۱ عضو هیچ اتحادیه اقتصادی فعالی نبوده و بی‌مان تجارت آزاد ایران و اتحادیه اقتصادی اوراسیا (امضا شده در دی ماه ۱۴۰۱) تاکنون مهم‌ترین ترتیبات تجاری است که ایران در آن عضویت پیدا کرده است. با این همه از آن تاریخ تاکنون قرارداد مذکور نیز فعلیت نیافته است.

جدول ۱- اشکال ترتیبات منطقه‌ای اقتصادی

نوع موافقتنامه	موافقتنامه‌های تجارت ترجیحی	موافقتنامه‌های تجارت آزاد	اتحادیه گمرکی	بازار مشترک	اتحادیه اقتصادی
ویژگی‌ها	کاهش یا حذف موانع تجاری به صورت متقارن و در بخش‌های خاص	حذف کلیه تعرفه‌ها و سهمیه‌های کمی تجارت و در برگیرنده کلیه اشکال تجارت	حذف موانع تجارت منطقه‌ای و معرفی CET و رویه‌های گمرکی مشترک	جابه‌جایی آزاد عوامل تولید	بازار مشترک و تصمیم‌گیری فراملی

به طور کلی ادبیات موجود در حوزه تجارت خارجی نشان می‌دهد که اثربخشی موافقتنامه‌های تجاری بیش از آنکه تابع تعداد و گستره آن‌ها باشد به کیفیت طراحی، میزان انطباق با ساختار واقعی اقتصاد و توان نهادی برای اجرای تعهدات وابسته است. بخش عمده‌ای از پژوهش‌های داخلی با تمرکز بر سنجش پیامدهای این توافق‌ها، عمدتاً از رویکردهای کمی همچون الگوهای جاذبه، داده‌های پانل و مدل‌های تعادل عمومی بهره گرفته‌اند و نتایجی به دست داده‌اند که حاکی از محدود بودن اثر واقعی بسیاری از موافقتنامه‌ها بر عملکرد صادراتی کشور است. در همین چارچوب، امینی‌زاده و همکاران (۱۳۹۸) با تحلیل داده‌های صادرات زعفران ایران طی دوره ۲۰۰۱ تا ۲۰۱۴ نشان دادند که اگرچه متغیرهایی نظیر درآمد و جمعیت کشورهای واردکننده اثر مثبت و معناداری بر صادرات دارند، اما عضویت در برخی موافقتنامه‌های تجاری، از جمله سازمان همکاری اقتصادی و نظام جهانی ترجیحات تجاری، نه تنها به بهبود صادرات منجر نشده، بلکه اثری منفی بر آن داشته است. این یافته به روشنی بیانگر آن است که صرف حضور در توافق‌های تجاری، بدون فعال‌سازی ظرفیت‌های نهادی و استفاده راهبردی از تعهدات، الزاماً دستاورد تجاری به همراه ندارد. در امتداد این تحلیل‌ها، برخی

1. Association of Southeast Asian Nations
 2. MERCOSUR
 3. Regional Trade Agreements-RTAs
 4. Free Trade Agreements-FTAs

مطالعات داخلی با نگاهی حقوقی و نهادی به کاستی‌های ساختاری در طراحی و اجرای موافقتنامه‌ها پرداخته‌اند. هروانی و فراهانی‌فرد (۱۴۰۰) با بررسی ساختار حقوقی و نهادی بیش از ۱۵۸ موافقتنامه گمرکی و بازرگانی، نشان می‌دهند که نبود نظام بایش و ارزیابی مستمر، فقدان شاخص‌های کارشناسی برای سنجش پتانسیل تجاری و ضعف سازوکارهای نظارتی مشخص، موجب صوری شدن بخش قابل توجهی از این توافقات شده است. در حوزه روابط تجاری ایران و اتحادیه اقتصادی اوراسیا نیز ثاقب و همکاران (۱۳۹۵) نشان داده‌اند که اگر سطح روابط تجاری اولیه پایین باشد، حتی انعقاد موافقتنامه نیز به‌تنهایی قادر به ایجاد تحولات چشمگیر نخواهد بود؛ به‌ویژه زمانی که انتخاب اقلام ترجیحی مبتنی بر ساختار واقعی صادرات نباشد و بخش عمده تجارت بالفعل را پوشش ندهد. این ناکارآمدی در طراحی فهرست ترجیحات را می‌توان جلوه‌ای از فاصله میان ظرفیت مورد نیاز برای اجرای توافقات و سیاست‌گذاری تجاری موجود دانست. یافته‌های مطالعاتی نظیر رازینی و همکاران (۱۳۹۴)، فرضی و همکاران (۱۴۰۰) در ارزیابی موافقتنامه تجارت ترجیحی ایران و ترکیه و نیز پژوهش‌هایی درباره توافقات ایران با پاکستان، کشورهای D۸ و سایر شرکای تجاری، همگی مؤید آن‌اند که بخش مهمی از ناکامی توافقات تجاری ایران ناشی از ضعف هم‌ترازی میان ترجیحات تعرفه‌ای و مزیت‌های واقعی اقتصاد، وجود موانع غیرتعرفه‌ای و کمبود زیرساخت‌های تسهیل تجارت است. حتی در مطالعات مبتنی بر مدل‌های تعادل عمومی نیز، از جمله نتایج تقوی و همکاران (۱۳۸۷) و نصراللهی و همکاران (۱۳۹۱)، مشاهده می‌شود که علی‌رغم وجود مزیت نسبی در برخی بخش‌ها، موافقتنامه‌های تجاری به افزایش معنادار حجم تجارت یا درآمدهای صادراتی منجر نشده‌اند. این مجموعه شواهد نشان می‌دهد که تمرکز غالب ادبیات داخلی بر سنجش پیامدها و نتایج توافقات است.

در ادبیات بین‌المللی نیز، هرچند بخش قابل توجهی از پژوهش‌ها همچنان به ارزیابی آثار موافقتنامه‌های منطقه‌ای بر جریان‌های تجاری اختصاص دارد، اما توجه بیشتری به نقش نهادها، ظرفیت حکمرانی و شرایط ساختاری کشورها مشاهده می‌شود. مطالعاتی مانند قوش و همکاران^۱ (۲۰۰۹) و کاسترو^۲ (۲۰۱۳) نشان می‌دهد نشان می‌دهند که منافع حاصل از موافقتنامه‌های منطقه‌ای به‌شدت به سطح توسعه نهادی و میزان سازگاری ساختارهای اداری و حقوقی میان کشورهای عضو وابسته است. از سوی دیگر، پژوهش‌هایی همچون جین کیم^۳ (۲۰۱۳) و چندر^۴ (۲۰۱۱) در بررسی تجربه بلوک‌هایی نظیر نفتا و آسه‌آن تأکید می‌کنند که افزایش شدت تجارت پس از انعقاد موافقتنامه‌ها، زمانی محقق می‌شود که طراحی توافقات هدفمند بوده و با ظرفیت‌های واقعی اقتصادی و نهادی کشورها همراستا باشد. برآیند این ادبیات، چه در سطح داخلی و چه در سطح

1. Ghosh et al.

2. Teresa de Castro

3. Jin Kim

4. Chandran



بین‌المللی، حاکی از آن است که موفقیت موافقتنامه‌های تجاری نه صرفاً به امضای آن‌ها، بلکه به وجود سازوکارهای نهادی پشتیبان، انسجام تصمیم‌گیری و توان اجرایی دولت‌ها وابسته است. با این حال، علی‌رغم انباشت مطالعات اثرسنجی، پرسش از چرایی و چگونگی تأخیرهای طولانی و بعضاً فرساینده در فرایند انعقاد، تصویب و اجرای موافقتنامه‌های تجاری ایران، کمتر به صورت نظام‌مند مورد توجه قرار گرفته است. این خلا تحلیلی موجب شده است که ریشه‌های نهادی ناکارآمدی این توافق‌ها همچنان در سطحی توصیفی باقی بماند. پژوهش حاضر با تمرکز بر این گسست پژوهشی، می‌کوشد با واکاوی کیفی سازوکارهای نهادی و اجرایی مؤثر بر تأخیر در مراحل مختلف تصویب و اجرای موافقتنامه‌های تجاری و با تمرکز بر مورد موافقتنامه ایران و اتحادیه اقتصادی اوراسیا به فهم عمیق‌تری از منطق شکل‌گیری این تأخیرها دست یابد.

۳. چارچوب نظری

ظرفیت دولت‌سازهای چند بعدی تلقی می‌شود که توان دولت را در تعریف اهداف جمعی، تنظیم قواعد الزام‌آور و پیگیری مؤثر آن‌ها به‌ویژه در حوزه‌هایی که سیاست‌ها مستلزم تعهدات فراملی، قواعد الزام‌آور و اجرای هماهنگ در سطوح مختلف حکمرانی‌اند، تعیین می‌کند. این ظرفیت شامل مجموعه‌ای از توانمندی‌های نهادی، بروکراتیک، مالی، فنی و سیاسی است که بر مبنای آن دولت قادر است قواعد را وضع، اجرا و از انحراف آن‌ها جلوگیری کند. در رویکردهای جدید، ظرفیت دولت به توانایی بهره‌برداری از اقتدار مشروع نیز گره خورده است که امکان سازمان‌دهی منابع و اجرای سیاست‌ها را در بسترهای پیچیده و چند نهادی فراهم می‌آورد.^۱ از این رهگذر در حوزه سیاستگذاری تجاری و اجرای تعهدات بین‌المللی، «ظرفیت اداری و بروکراتیک» و «ظرفیت قانونی» نقش کانونی دارند؛ چرا که سیاست‌های تجاری، حتی در صورت طراحی صحیح، تنها زمانی به نتایج مورد انتظار منجر می‌شوند که توسط دستگاهی حرفه‌ای، قانع به منطق سیاست و برخوردار از اقتدار اجرایی اداره شوند.^۲ در این چارچوب، چالش اصلی نه صرفاً وجود ساختار بروکراتیک، بلکه کیفیت پیوند آن با سیاست و جامعه و پایداری در برابر فشارهای توزیعی و مداخلات سیاسی کوتاه‌مدت است. ایوانز و راوخ^۳ این تعادل را در قالب مفهوم «بروکراسی وابسته-خودگردان» توضیح می‌دهند که در آن دستگاه اداری به اندازه کافی مستقل است تا منافع ملی را در برابر مطالبات زودگذر محافظت کند و در عین حال در شبکه‌های اجتماعی ریشه دارد تا از انطباق سیاست‌ها با واقعیت‌های جامعه اطمینان حاصل شود. این ویژگی در حوزه سیاست تجاری اهمیت دوچندان دارد؛ زیرا بروکراسی‌ای که یا اسیر فشارهای توزیعی کوتاه‌مدت است یا از منطق اقتصاد سیاسی تجارت بیگانه می‌ماند،

1. Kocher, 2010; Hanson & Sigman, 2013; Fukuyama, 2013

2. Cárdenas, 2010; Besley & Persson, 2009; Collier, 2009

3. Evans & Rauch, 1999



قادر نخواهد بود ثبات، اعتبار و تداوم تعهدات تجاری را حفظ کند.^۱ از این رهگذر تحلیل هیروناکا^۲ نیز نشان می‌دهد بروکراسی‌هایی که به عرصه منازعات توزیعی رانده می‌شوند، عملاً از خلق ظرفیت توسعه‌ای ناتوان می‌گردند و بروکراسی‌هایی که از جامعه جدا می‌شوند با بحران مشروعیت و فقدان کارآمدی در طراحی سیاست‌های کلان مواجه خواهند شد. در یک چارچوب تفصیلی، گریندل^۳ ظرفیت دولت را به چهار حوزه «نهادی»، «فنی»، «اداری» و «سیاسی» تقسیم می‌کند. این تقسیم‌بندی نشان می‌دهد که چگونه ظرفیت‌های نهادی (توانایی وضع قواعد، مدیریت تعارض، ایجاد نظم)، ظرفیت‌های فنی (توان تحلیل و مدیریت اقتصاد کلان)، ظرفیت‌های اداری (ارائه کالاهای عمومی) و ظرفیت‌های سیاسی (پاسخ‌دهی به مطالبات اجتماعی و حل منازعات) درهم تنیده‌اند و بروکراسی می‌تواند از طریق تقویت یا تضعیف این حوزه‌ها بر کارآمدی دولت اثر بگذارد.^۴

بر این مبنا، از ویژگی‌های کلیدی بروکراسی توانمند، می‌توان به «یکپارچگی» یا انسجام درونی اشاره کرد. یکپارچگی به این معنا است که نهاد‌های دولتی در پیگیری اهداف کلان، از منطق بخشی و رقابت سیاستی پرهیز می‌کنند؛ شرطی که در سیاست تجاری حیاتی است؛ زیرا نبود یکپارچگی نهادی می‌تواند قواعد واحد تجارت را به مجموعه‌ای از تفسیرهای متعارض و اجراهای ناهماهنگ فروبکاهد. تجربیات توسعه‌ای شرق آسیا نیز نشان داده‌اند که یکپارچگی بروکراتیک محصول شبکه‌های درونی مبتنی بر شایستگی، تمرکز نهادی و پیوندهای افقی میان نخبگان اداری است. در سوی دیگر، شبکه‌های بیرونی بروکراسی (از نهادهای مدنی تا بخش خصوصی و جامعه سیاسی) نقشی اساسی در حفظ تعادل میان اقتدار اداری و نیازهای اجتماعی دارند. گیدنز^۵ (۱۳۸۳) تصریح می‌کند که بروکراسی بدون پیوند با جامعه، توان فهم مسائل واقعی و اعمال رهبری اجرایی را از دست می‌دهد. به همین دلیل، برخی نظریه‌پردازان بر ضرورت وجود نهادهای میانی تأکید می‌کنند که با کانالیزه کردن منافع اجتماعی مانع از تبدیل بروکراسی به ابزار منافع بخشی می‌شوند.^۶ بنابراین یکپارچگی حاصل توازن میان شبکه‌های درونی (انسجام اداری) و بیرونی (اتصال اجتماعی) است. فقدان یکپارچگی پیامدهای شناخته شده‌ای از قبیل رقابت نهادی، خاص‌گرایی، فساد، پراکندگی اهداف و تضعیف ظرفیت دولت در پیگیری منافع جمعی در پی دارد. تاریخ بروکراسی ایران نیز شاهدی بر این مسئله است. گزارش مک لئود^۷ نشان می‌دهد که کندی تصمیم‌گیری، تعدد نهادهای رقیب و همپوشانی وظایف، ساختار اداری را از کارآمدی دور کرده و اجرای سیاست‌ها را مختل ساخته و همچنان استمرار یافته

1. Soifer & Vom Hau, 2008; Fukuyama, 2013

2. Hironaka, 2005

3. Grindle

5. Giddens

7. MacLeod

۴. مالیمیری، ۱۳۹۸.

۶. کمالی‌زاده و عطار، ۱۳۹۹.



است. ویژگی مهم دیگر بروکراسی، رسانایی یا قابلیت انتقال اثر سیاست‌ها از سطح کلان به سطح اجرا است. بروکراسی نارسانا که به گونه‌ای امکان اعمال سیاست‌های کلان در سطوح خرد را از بین می‌برد، مانع اصلی اجرای قوانین و علت رایج بروز «مقاومت در برابر قانون» است. ضعف حرفه‌ای‌گرایی، تمرکزگرایی افراطی، فساد اداری و نبود نظامات پاسخ‌گو، رسانایی را مختل می‌کنند و شکاف میان سیاست مصوب و سیاست اجرا شده را افزایش می‌دهند. «هماهنگی» ویژگی سوم است که در آن بازیگران مختلف بتوانند تصمیمات و کنش‌های خود را با یکدیگر همسو کنند. نبود هماهنگی یا شکست هماهنگی^۱، زمانی رخ می‌دهد که شکاف‌های اطلاعاتی، ظرفیت‌های نابرابر، عدم قطعیت نهادی، اختلاف در اهداف یا ساختارهای ناکارآمد تأمین مالی سیاست‌ها موجب می‌شود اقدامات دستگاه‌ها یکدیگر را خنثی کنند.^۲

فراتر از این، عدم هماهنگی در مرحله تقنین عموماً به شکست هماهنگی در مرحله اجرا می‌انجامد.^۳ تعدد مراکز تصمیم‌گیری، تداخل وظایف و اقدامات متعارض دستگاه‌ها، موجب می‌شود اجرای سیاست‌ها به صورت سلیقه‌ای و رقابت‌آمیز انجام شود که در حوزه سیاستگذاری تجاری و موافقت‌نامه‌های بین‌المللی حیاتی است؛ چراکه اجرای هماهنگ تعهدات شرط اصلی اعتبار خارجی هر دولت است و اجرای هماهنگ تعهدات، شرط اصلی اعتبار خارجی هر دولت است. این مقوله در نظریه‌های تجارت بین‌الملل نیز عموماً مفروض گرفته می‌شود^۴، اما در عمل وابسته به کیفیت هماهنگی نهادی و ظرفیت اجرایی دولت‌ها است. در نهایت چهارمین ویژگی بروکراسی توانمند، «پاسخگویی» است که در معنای مدرن خود سازوکاری برای الزام نهاد‌های اداری به توضیح رفتار و تصمیمات‌شان در برابر مقامات بالادست، قانون، جامعه و رسانه‌ها است.^۵ اگر چه در مدل وبری پاسخگویی عمومی جایگاه محدودی داشت،^۶ اما تحول به مدیریت دولتی نوین^۷ ویژگی‌هایی چون نتیجه‌محوری، مشتری‌مداری و پاسخ‌دهی اجتماعی را برجسته کرد.

واقعیت امر آن است که سیاست تجاری، عرصه‌ای است که در آن ویژگی‌های درونی ظرفیت دولت به محک اجرا گذاشته می‌شود و ابعاد بروکراتیک، قانونی و هماهنگی دولت در تماس مستقیم با فشارهای بیرونی و منافع توزیعی قرار می‌گیرد. هر چه نظام بروکراتیک از انسجام، شفافیت و قدرت تفسیر حرفه‌ای بیشتری برخوردار باشد، امکان تبدیل قواعد بین‌المللی به سیاست عملی تقویت می‌شود. برعکس، ضعف در رسانایی، پاسخگویی یا هماهنگی، سازوکارهای تنظیم تجاری را گرفتار خطاهای نهادی و تأخیرهای سیاسی می‌کند. از همین رو، ظرفیت دولت را می‌توان نه فقط توان اداره امور داخلی، بلکه توان تبدیل

1. Coordination Failure

۲. رولاند، ۱۳۹۶؛ خاندوزی، ۱۳۹۶

۳. رجب‌پور، ۱۳۹۵

4. Feenstra & Taylor (2021)

۵. زارعی، ۱۳۹۴

۶. زارعی و محسن‌زاده، ۱۳۹۲

7. New Public Management

تعهدات بیرونی به قواعد معتبر داخلی دانست که میزان اعتبار بین‌المللی و پیش‌بینی‌پذیری سیاست تجاری را تعیین می‌کند.^۱ در این معنا، پیوند میان ظرفیت دولت و سیاست تجاری، یک رابطه تفسیری است؛ دولت‌هایی با توان تجزیه و تحلیل بالا، انسجام سازمانی و استقلال بروکراتیک، هم در تنظیم قواعد اقتصادی توان‌تر هستند و هم در حفظ ثبات و تعهدپذیری در نظام تجارت جهانی نیز موفق‌تر عمل می‌کنند.^۲ بنابراین، ظرفیت دولت‌سازه‌ای پیوسته، چندلایه و وابسته به تعامل میان بروکراسی، قواعد قانونی، شبکه‌های اجتماعی و ساختارهای قدرت است. این ظرفیت تعیین می‌کند که دولت تا چه اندازه قادر است سیاست‌ها را وضع، هماهنگ و اجرا کند؛ شکاف‌های نهادی را کاهش دهد و در عرصه بین‌المللی، تعهدات خود را در قالب موافقتنامه‌های تجاری مدیریت کند.^۳ در نتیجه، تحلیل کارآمدی یا تأخیر در فرآیندهایی چون مذاکره، تصویب یا اجرای موافقت‌نامه‌ها، ناگزیر به فهم ابعاد ظرفیت دولت وابسته است. هر سطحی از ضعف در یکپارچگی، رسانایی، هماهنگی و پاسخگویی بروکراتیک، می‌تواند به اختلال در جریان تصمیم‌گیری، چندپارگی نهادی، تناقض در سیاست‌ها و در نهایت تأخیرهای طولانی در تصویب و اجرای تعهدات بین‌المللی بینجامد. وضعیتی که از منظر اقتصاد سیاسی تجارت، بازتابی از شکاف میان مفروضات نظری سیاست تجاری و واقعیت نهادی دولت‌ها است.

۴. روش تحقیق

این پژوهش از منظر هدف، کاربردی و با رویکرد کیفی طراحی شده است تا پیچیدگی‌های ساختاری، نهادی و شناختی حاکم بر سیاستگذاری تجارت خارجی به‌ویژه در حوزه انعقاد و اجرای موافقتنامه‌های تجاری با تمرکز بر موافقتنامه تجارت آزاد با اتحادیه اقتصادی اوراسیا و آکاوای نماید. انتخاب روش کیفی بر مبنای ماهیت عمیقاً اکتشافی و تفسیری موضوع انجام شده است؛ زیرا مسئله اصلی پژوهش، نه اندازه‌گیری پیامدهای یک توافق تجاری، بلکه کشف سازوکارهای پنهان تصمیم‌گیری، مقاومت‌های نهادی، تلقی‌های فلسفی و الگوهای حکمرانی است که مطالعات کمی قادر به آشکارسازی جامع آن نیستند. این رهیافت امکان فهم لایه‌های غیررسمی، منطق‌های ذهنی و تعاملات قدرت درون شبکه بازیگران سیاست تجاری را فراهم می‌آورد.^۴ روند مطالعه به صورت دو مرحله‌ای و ترکیبی شامل تحلیل اسنادی و تحلیل مصاحبه‌های نیمه‌ساختاریافته طراحی و اجرا شد. در گام نخست، اسناد بالادستی، قوانین، آئین‌نامه‌ها، مصوبات مرتبط با تجارت خارجی، اسناد مذاکره‌ای، صورت جلسات، بخشنامه‌های تعرفه‌ای، اسناد گمرکی و داده‌های

1. Malesky & Milner, 2021

2. Dunn, 2009

3. Feenstra, 2015

4. Creswell, 2013



تاریخی مربوط به مذاکرات با اتحادیه اقتصادی اوراسیا و سایر شرکای تجاری بررسی شد.^۱ داده‌های اسنادی در چهار مرحله کشف، استخراج، طبقه‌بندی و ارزیابی تحلیل گردید. در گام دوم، به منظور تعمیق داده‌ها و آشکارسازی ابعاد پنهان تصمیم‌گیری‌های تجاری، مصاحبه‌های نیمه ساختاریافته با طیفی گسترده از خبرگان کلیدی انجام شد. نمونه‌گیری به شیوه هدفمند و مبتنی بر تنوع تجارب اجرایی، مذاکره‌ای، سیاستگذاری و پژوهشی با ۱۲ نفر از خبرگان، صورت گرفت تا امکان شناخت چندوجهی مسئله فراهم شود.^۲ ترکیب مشارکت‌کنندگان شامل مذاکره‌کنندگان اصلی موافقتنامه اوراسیا، مدیران عالی دستگاه‌های تجاری، کارشناسان گمرک، متخصصان مقررات سازمان تجارت جهانی، مسئولان سابق و فعلی سازمان توسعه تجارت، کارشناسان وزارت صمت، فعالان بخش خصوصی و صاحب نظران دانشگاهی بود. این تنوع برای افزایش عمق نظری و قابلیت تبیین یافته‌ها ضروری تلقی شد. از این جهت، فرآیند مصاحبه‌ها تا رسیدن به اشباع نظری ادامه یافت.^۳ اشباع زمانی حاصل شد که داده‌های جدید منجر به ظهور کدها یا مضامین تازه‌ای نشد و الگوهای اصلی حاکم بر تعارضات نهادی، مقاومت‌های ذی‌نفعان، شکاف‌های فلسفی و ناهماهنگی‌های اجرایی به ثبات مفهومی رسید^۴ و در نهایت با استفاده از نرم‌افزار مکس کیودا^۵، مورد تحلیل و دسته‌بندی قرار گرفت.

برای اطمینان از اعتبار و اعتمادپذیری داده‌ها، مجموعه‌ای از روش‌ها به کار گرفته شد. نخست، بازبینی اعضا^۶ از طریق ارسال خلاصه یافته‌ها به تعدادی از مشارکت‌کنندگان انجام شد و صحت و کفایت برداشت‌ها مورد تأیید قرار گرفت. دوم، روایی محتوایی^۷ با بهره‌گیری از نظرات دو نفر از خبرگان مستقل در حوزه حکمرانی تجاری سنجیده شد؛ این بازخوردها موجب پالایش کدها و بازتعریف دقیق‌تر مقولات گردید. سوم، پایایی^۸ فرآیند کدگذاری از طریق هم‌سنجی میان‌کدی^۹ میان دو پژوهشگر ارزیابی شد و میزان توافق با استفاده از ضریب کپا^{۱۰} محاسبه گردید که بیانگر سطح بالای توافق و ثبات رویه کدگذاری بود. برای ارتقای اعتبار بیرونی و قابلیت انتقال یافته‌ها، توصیفی غنی^{۱۱} از بافت نهادی تجارت خارجی شامل ساختارهای سیاستگذاری، فرآیندهای مذاکره، قواعد داخلی متعارض، محدودیت‌های ناشی از تحریم، و

1. Jenner et al., 2004

2. Patton, 2015

3. Braun & Clarke, 2006

4. Guest et al., 2006

5. MAXQDA 2020

6. member checking

7. Validity

8. Reliability

9. Inter-coder Reliability

10. Cohen's Kappa

11. Thick Description



رفتار دستگاه‌های اجرایی در مواجهه با تعهدات بین‌المللی، ارائه شد تا خواننده بتواند قضاوت آگاهانه‌ای درباره قابلیت تعمیم نتایج به سایر بافت‌های مشابه داشته باشد. ترکیب این اقدامات، امکان ترسیم تصویری دقیق، معتبر و مبتنی بر واقعیت میدانی از پویایی‌های نهادی، شکاف‌های فلسفی و چالش‌های اجرایی سیاست تجاری ایران را فراهم ساخت.

۵. یافته‌ها

بر اساس نتایج حاصل از تحلیل عمیق مصاحبه‌ها، اسناد بالادستی، سوابق مذاکراتی و داده‌های اجرایی، ابعاد مختلف مسئله در قالب مجموعه‌ای ساخت‌یافته از کدها، مقولات و مضامین کلان قابل تبیین است. این ساختار تحلیلی، لایه‌های متفاوتی از هماهنگی، انسجام، تعارض و شکاف نهادی را در فرآیند سیاستگذاری و اجرای موافقتنامه‌های تجاری آشکار می‌سازد و نشان می‌دهد که ناکارآمدی‌های موجود نه محصول خطاهای موردی، بلکه ریشه‌دار در معماری نهادی و الگوهای تصمیم‌گیری هستند. در مجموع، یافته‌های پژوهش شامل ۲۱۵ کد مفهومی، ۲۲ مقوله و ۵ تم کلان است که نمایمی از آن در جدول (۲) ارائه شده است. این چارچوب، تصویری نظام‌مند و مبتنی بر شواهد از چالش‌های بنیادین و نیز فرصت‌های بالقوه اصلاح در نظام حکمرانی تجارت خارجی کشور فراهم می‌آورد.

جدول ۲- ساختاری کلی تم‌ها، مقوله‌ها و کدهای مفهومی استخراج شده از داده‌ها

تم‌های کلان	نمونه مقوله‌ها	نمونه کدهای مفهومی
منطق استقلال محور در سیاست صنعتی	هویت‌مندی تولید داخلی، استمرار حمایت‌گرایی تاریخی، اولویت‌گذاری ارزشی بر خودکفایی، ساختار درون‌گرا در برنامه‌های توسعه	واردات به مثابه تهدید هنجاری، نگاه تقابلی به تجارت آزاد، رشد محدود ارزش افزوده صنعتی، وابستگی به کالاهای واسطه‌ای
محدودیت‌های ساختاری در تعاملات خارجی	فشار تحریم‌های چندلایه، واکنشی شدن سیاستگذاری، محدودیت‌های قانونی واردات، تعارض با تعهدات بین‌المللی	مسدود شدن کانال‌های تأمین، محدودیت ثبت سفارش، ممنوعیت ورود کالاهای دارای مشابه داخلی، ناسازگاری با قواعد سازمان تجارت جهانی
ضعف سرمایه انسانی و کمبود ظرفیت فنی	عدم توسعه نهاد‌های تخصصی بین‌المللی، نابرابری ظرفیت مذاکراتی، فقدان تحلیل‌های داده محور، ضعف شبکه ریزبان بازرگانی	تیم مذاکره کوچک و فاقد پشتیبانی، نبود سناریوهای تعرفه‌ای، عدم آشنایی تشکل‌ها با قواعد تجارت بین‌المللی، مأموریت‌های کوتاه‌مدت و غیرتخصصی
ناهماهنگی نهادی و فقدان مرکزیت سیاست تجاری	چندپارگی سازمانی، رقابت منطق‌های بخشی، ضعف نقش راهبری سازمان توسعه تجارت، چرخه طولانی و متعارض تصویب	تداخل اختیارات دستگاه‌ها، مقاومت‌های اجرایی، مکاتبات متعارض، نبود سازکار حل تعارضات
بی‌ثباتی سیاستی و تغییرات پی‌درپی مقررات	تصمیم‌گیری‌های خلق‌الساعه، تغییرات ناگهانی فهرست ممنوعه، پیچیدگی در صدور مجوزها، ناپایداری قواعد واردات	افزایش ممنوعیت‌ها از ۱۸۰ به ۲۷۰۰ قلم، لغو و صدور بخشنامه‌های متناقض، تأخیر در مجوز مأموریت، فقدان روال‌های پایدار کارشناسی



۵-۱. منطق استقلال محور در سیاست صنعتی

در برخی دوره‌ها، سیاستگذاری صنعتی و تجاری ایران بر بنیانی استوار شده که در آن «تولید داخلی» نه صرفاً یک اولویت اقتصادی، بلکه مؤلفه‌ای هویتی، سیاسی و حتی ارزشی تلقی شده است. در چنین گفتمانی، واردات کالاهای مصرفی تا حدودی در تقابل با استقلال ملی و خوداتکایی صنعتی قرار می‌گیرد و واجد بار هنجاری می‌شود؛ این نگاه، طی زمان به لایه‌های کارشناسی و اجرایی نفوذ کرده و به تدریج چارچوب ذهنی مسلط بر فرآیند سیاستگذاری تجاری را تحت تاثیر قرار داده است. مرور تاریخی جهت‌گیری‌های تجاری نیز این بنیان ذهنی و هویتی را تا حدودی تقویت می‌کند. در سال‌های پیش از انقلاب، رویکرد سیاستی گرایش آشکاری به درون‌گرایی و حمایت‌گرایی داشت و این جهت‌گیری هم در قوانین و هم در عملکرد تجاری کشور نمایان بود. در دوران پس از انقلاب اسلامی و جنگ تحمیلی به دلیل بحران‌های ساختاری و شرایط اضطراری، جهت‌گیری مشخصی قابل شناسایی نیست؛ با این حال، غلبه شرایط جنگی موجب استمرار نوعی حمایت حداکثری و تکیه بر خودکفایی شد. در دو برنامه اول و دوم توسعه پس از جنگ، سیاست جان‌شینی واردات همچنان رویکرد غالب بود؛ هرچند اشاره‌هایی به توسعه صادرات دیده می‌شود، اما شواهد عملکردی از جمله نرخ‌های نامساعد «رابطه مبادله»، «برابری مؤثر نسبی»، «ترکیب کالاهای وارداتی» و «رشد پایین ارزش افزوده صنعتی»، نشان می‌دهد که ساختار اقتصاد و جهت‌گیری کلان تجاری تغییر محسوسی نیافته است. نتیجه این وضعیت، ادامه سهم اندک صادرات صنعتی، وابستگی بالا به واردات کالاهای واسطه‌ای و سرمایه‌ای، و تداوم سیاست‌های محدودکننده تجاری بود. در برنامه‌های بعدی توسعه، تلاش‌هایی برای توجه بیشتر به توسعه صادرات در سطح قانون‌گذاری صورت گرفت؛ اما داده‌های ساختاری و شاخص‌های مزبور نشان می‌دادند که اقتصاد و نظام تولیدی همچنان در چارچوبی درون‌گرا عمل می‌کند و تغییر جهت اسمی در اسناد برنامه‌ای به اندازه کافی نتوانسته است تا منطق مسلط سیاستی را دگرگون کند. به همین علت، در اغلب دوره‌ها، رویکرد اصلی تجارت خارجی ایران مبتنی بر حمایت‌گرایی و خوداتکایی باقی ماند و مجموعه گسترده‌ای از موانع تعرفه‌ای و غیرتعرفه‌ای از جمله ممنوعیت‌ها، محدودیت‌ها، سهمیه‌بندی‌ها و اعطای امتیازات خاص به‌طور وسیع برای کنترل واردات و حمایت از تولید داخلی مورد استفاده قرار گرفت. گستره این موانع تا حدی بوده است که حتی تلاش برای دور زدن یا تعدیل آن‌ها به یکی از چالش‌های پایدار سیاست‌گذاران تبدیل شده است.^۱ در مجموع، تمایلات هویتی، تاریخی و نهادی شکل‌گرفته حول حمایت از تولید داخلی، رویکرد درون‌گرایانه تجارت خارجی ایران را متأثر کرده و این رویکرد، نه تنها در سطح گفتار بلکه در سطح ساختارهای اجرایی، قوانین برنامه‌ای و ابزارهای تنظیم‌گری تجاری نیز بازتولید شده است.

۱. التجائی و پورباقر، ۱۳۹۳.

۵-۲. محدودیت‌های ساختاری در تعاملات خارجی

فشارهای ساختاری و محدودیت‌های بیرونی نقش تعیین‌کننده‌ای در شکل‌دهی به رفتار تجاری ایران دارد. تحریم‌های چندلایه بین‌المللی، مهم‌ترین منبع این فشار بوده و به‌طور مداوم کانال‌های واردات، تأمین مالی، حمل‌ونقل و زنجیره‌های تأمین کشور را محدود کرده‌اند.^۱ در چنین فضایی، الگوی سیاستگذاری تجاری به‌جای حرکت بر اساس ترجیحات برنامه‌ای یا اصول رقابت، عمدتاً واکنشی عمل کرده است. به بیان یکی از خبرگان: «تحریم‌ها ناخواسته سیاست خوداتکایی را تشدید و تعمیق کرده‌اند؛ چون وقتی بسیاری از کالاها امکان ورود ندارند، عملاً چاره‌ای جز تولید داخلی باقی نمی‌ماند.» این شرایط فشرده، به تدریج نوعی الزام ساختاری ایجاد کرده که در آن، محدودیت واردات نه تصمیمی سیاستی، بلکه پیامد اجتناب‌ناپذیر شرایط بیرونی بوده است. نهادینه‌سازی این وضعیت در قوانین نیز قابل مشاهده است. برای نمونه، در «قانون برنامه ششم توسعه» ورود هر کالای دارای مشابه داخلی محدود شده و این قاعده بدون ارزیابی کیفیت یا قیمت داخلی اعمال می‌شود. چنین سازوکارهایی، دامنه سیاستگذاری را تنگ کرده و محیطی ایجاد می‌کند که در آن هرگونه تعهد به آزادسازی تجاری از ابتدا با محدودیت‌های سخت‌نهادی روبه‌رو است. این محدودیت ساختاری، در سطح تعامل ایران با رژیم‌های تجاری بین‌المللی نیز تضادی آشکار ایجاد می‌کند. درحالی‌که منطق توافق‌های تجارت آزاد از جمله الزامات سازمان جهانی تجارت و ترتیبات منطقه‌ای، بر حذف سهمیه، دسترسی برابر و رقابت کالایی استوار است،^۲ قواعد داخلی مبتنی بر محدودیت ثبت سفارش و ممنوعیت ورود بخش بزرگی از کالاهاست. این ناسازگاری به‌ویژه در جریان مذاکرات با اتحادیه اقتصادی اوراسیا برجسته شد؛ به طوری که کشور موظف به پذیرش تعهداتی در حوزه عدم اعمال سهمیه و رفع تبعیض بود، اما همزمان حدود ۲۷۰۰ قلم کالا در داخل کشور ممنوع‌الواردات محسوب می‌شدند. این تضاد، به نقل مذاکره‌کنندگان، علاوه بر اینکه فضای مذاکراتی را با تردید همراه کرد، پس از امضای موافقتنامه نیز زمینه مقاومت‌های پنهان و آشکار در دستگاه‌های تخصصی را فراهم نمود. مادامی که این محدودیت‌های ساختاری با فشار رسانه‌ای و حساسیت افکار عمومی تلاقی می‌کند، محیط سیاستگذاری پیچیده‌تر می‌شود. نمونه بارز آن واکنش گسترده به انتشار خبر مرتبط با فهرست کالاهای مشمول آزادسازی ثبت سفارش برای کشورهای اوراسیا بود که تنها با برجسته‌سازی یک ردیف کالایی (مرتبط با غذای حیوانات خانگی) ایجاد حساسیت کرد. این رخداد، نمادی از آسیب‌پذیری فضای سیاستی و ظرفیت محدود کشور در مدیریت تبعات تعاملات تجاری بین‌المللی است.

۱. داوودی و سزاوار، ۱۴۰۱؛ باقرپور، ۱۴۰۴

2. Hoekman & Kostecki, 2009



۵-۳. ضعف سرمایه انسانی و کمبود ظرفیت فنی در سیاست تجاری

کمبود ظرفیت انسانی و فنی در ساختار حکمرانی تجاری، لایه‌ای پنهان اما تعیین‌کننده در کیفیت تصمیم‌سازی، مذاکرات تجاری و کارکرد رایزنان بازرگانی به‌شمار می‌آید. ساختار اداری کشور طی دو دهه گذشته در مسیری حرکت کرده که به عدم توسعه کافی نهادهای تخصصی تجارت بین‌الملل و گسست در چرخه بازتولید دانش انجامیده است. (این ادعا نیاز به منبع معتبر دارد). پیامد این عدم توسعه نهادی در نخستین تجربه‌های جدی کشور در عرصه مذاکره تجاری، به‌ویژه در مذاکرات با اتحادیه اقتصادی اوراسیا، خود را آشکار کرد. در شرایطی که طرف مقابل با تیمی متشکل از ده‌ها کارشناس و با پشتوانه سازمانی چندلایه حاضر می‌شد، تیم مذاکره‌کننده ایران در بسیاری جلسات تنها چهار یا پنج نفر بود و حتی اعزام همین تعداد نیز با فرآیندهای طولانی و محدودکننده همراه می‌شد. این نابرابری آشکار در ظرفیت انسانی توان چانه‌زنی را کاهش می‌داد و امکان پردازش همزمان موضوعات متعدد و فنی را که در یازده فصل مذاکراتی از قواعد مبدأ تا استانداردها و تعرفه‌ها گسترده شده بود، از تیم ایران سلب می‌کرد.

این وضعیت در سطح داخلی نیز امتداد داشت. دستگاه‌های تخصصی از صنعت و جهاد کشاورزی تا بهداشت و استاندارد اغلب فاقد توان کافی برای تحلیل پیامدهای تعرفه‌ای، ارزیابی حساسیت‌های کالایی یا ارائه پیشنهادها مستدل درباره سرفصل‌های مذاکراتی بودند. درخواست‌های سازمان توسعه تجارت برای تهیه سناریوهای تعرفه‌ای یا جمع‌آوری داده‌های پایه بارها با پاسخ‌های کلی، بدون تحلیل یا با تأخیرهای طولانی مواجه می‌شد. همین خلا کارشناسی در عمل باعث شد تصمیم‌های کلیدی در شرایط کمبود داده و تحت فشار زمانی اتخاذ شود. بخش خصوصی نیز که در بسیاری از کشورهای مبدأ و مقصد نقش مکمل دستگاه سیاست تجاری را بر عهده دارد، از این ضعف دانشی مستثنا نبود. مصاحبه‌ها نشان می‌دهد تشکل‌ها و اتاق‌های بازرگانی در موارد متعدد آشنایی لازم با سازوکارهای ترجیحات تعرفه‌ای، قواعد سازمان تجارت جهانی یا ملزومات توافق‌های منطقه‌ای را نداشتند و همین امر مشارکت مؤثر آن‌ها در فرآیند تصمیم‌گیری را محدود می‌کرد. بازتاب این چالش در مذاکرات با اندونزی نیز قابل مشاهده بود؛ جایی که طرف مقابل برای حذف تعرفه تقریباً تمام اقلام آمادگی داشت، اما طرف ایرانی به دلیل نبود تحلیل کافی تنها با حذف تعرفه حدود ۱۵۰ قلم موافقت کرد و روند مذاکره عملاً متوقف شد.

این کمبود ظرفیت در سطح خارجی و در شبکه رایزنان بازرگانی نیز بازتاب یافته است. یافته‌ها نشان می‌دهد که چرخه جابه‌جایی دیپلمات‌ها و رایزنان بازرگانی به‌گونه‌ای طراحی شده که فرصت انباشت تخصص و شکل‌گیری تجربه عمیق در حوزه تجارت بین‌الملل را از بین می‌برد. مأموریت‌های کوتاه‌مدت، انتقال‌های غیرتخصصی و نبود مسیر حرفه‌ای مشخص موجب شده رایزنان، نتوانند دانش لازم برای تحلیل بازار، مدیریت خطر، شناخت ساختارهای سیاسی و اقتصادی کشور مقصد یا ایجاد شبکه‌های ارتباطی



پایدار را توسعه دهند. این وضعیت در تضاد آشکار با الگوی کسب‌وکارهایی است که ریزبانان تجاری را به عنوان بخشی از زیرساخت راهبردی سیاست تجاری تربیت می‌کنند و برای آن‌ها مسیر شغلی پیوسته، آموزش تخصصی و پشتیبانی اطلاعاتی چندسطحی فراهم می‌سازند. در چنین شرایطی، ریزبانان ایرانی غالباً بدون پشتوانه تحلیلی کافی، بدون دسترسی نظام‌مند به اطلاعات بازار و بدون سازوکارهای سازمانی پشتیبان به محیطی وارد می‌شوند که رقبا با تیم‌های چند ده نفره و مجهز به انواع داده‌های میدانی و اطلاعات تجاری عمل می‌کنند. در واقع مقوله کمبود ریزبان صرفاً به تعداد محدود نمی‌شود، بلکه به سطحی عمیق‌تر یعنی «کمبود ساختاری ظرفیت انسانی» گره خورده است. به عبارتی شبکه ریزبانان ایرانی در غیاب توان تحلیل داده، مهارت‌های بین‌فرهنگی، قدرت مذاکره، مدیریت خطر و سواد دیجیتال که در عناصر حیاتی در دیپلماسی تجاری شناخته می‌شوند، قادر نیست نقش پیشرو خود را در تسهیل تجارت خارجی ایفا کند. این خلأ زمانی پیچیده‌تر می‌شود که ضعف قابلیت‌های سازمانی همچون نبود ساختار چابک، ناکارآمدی فرآیندهای پشتیبان، تعارض مأموریت‌ها، محدودیت منابع مالی و فقدان نظام ارزیابی عملکرد به آن افزوده شود. در چنین بستری، حتی ریزبان‌های توانمند نیز امکان اثرگذاری پایدار ندارند؛ زیرا پشتوانه لازم برای تبدیل مهارت فردی به نتیجه سازمانی فراهم نشده است.

۴-۵. ناهماهنگی نهادی و نبود مرکزیت سیاست تجاری

سیاست تجاری در ایران در بستری شکل می‌گیرد که در آن انباشت‌زدایی نهادی، پراکندگی سازوکارهای تصمیم‌گیری و نبود مرجعیت واحد، عملاً امکان طراحی و اعمال یک راهبرد منسجم را مختل کرده است. ساختار حکمرانی تجاری در طول دهه‌های مختلف به جای حرکت به سمت یکپارچگی به سوی تکثر نهادی و رقابت میان منطق‌های بخشی سوق یافته و پیکره‌ای را پدید آورده که در آن هیچ نهاد مرکزی توان اعمال انسجام، هدایت و هماهنگی راهبردی را ندارد. در چنین وضعیتی، سیاست‌های تجاری از دل برخورد جریان‌های متعارض سازمانی و ترجیحات گاه متناقض دستگاه‌ها سربرمی‌آورد.^۲ این چندپارگی در تمامی سطوح قابل ردیابی است. وزارت امور خارجه، بر مبنای الگوی چرخش مأموریت‌ها، فاقد انباشت تخصص در تجارت بین‌الملل باقی مانده و بنابراین نقش آن در سیاست تجاری عمدتاً تشریفاتی یا تشخیصی است. وزارت صمت با رویکرد نسبی تولیدمحور و حمایت‌گرایانه خود، سیاست تجاری را امتداد طبیعی سیاست‌های تولیدی می‌داند. نهادهای بخشی از جمله جهاد کشاورزی، وزارت بهداشت و دستگاه‌های نظارتی هر یک منطق کالایی و بخشی خود را دنبال می‌کنند و همین امر موجب شکل‌گیری زنجیره‌ای از

۱. خروطی و همکاران، ۱۴۰۳

۲. مولایاری و همکاران، ۱۴۰۳



مقاومت‌ها، مکاتبات متعارض و رقابت‌های زیرپوستی در مرحله تصمیم‌سازی می‌شود. در چنین ساختاری، سازمان توسعه تجارت که بنا بر الگوهای نهادی باید مرکز ثقل سیاست تجاری باشد، از نقش راهبردی فاصله گرفته و در بسیاری موارد به «ناظر» و نه «طراح» یا «هماهنگ‌کننده» سیاست‌ها تبدیل شده است. از این رو فرآیند طولانی و طویل تصویب موافقتنامه اوراسیا در جدول (۳) قابل مشاهده است:

جدول ۳- فرآیند انعقاد موافقتنامه تجارت آزاد ایران و اتحادیه اوراسیا

ردیف	اقدام	موضوع اقدام	تاریخ	منبع	
۱	شرکت رئیس جمهور در نشست سران سازمان همکاری شانگهای، اعضای گروه بریکس و اتحادیه اقتصادی اوراسیا	اولین طرح بحث	۱۳۹۴/۰۴/۱۸		
۲	معاونان نخست وزیران پنج کشور عضو اتحادیه اقتصادی اوراسیا تصمیم گرفتند مرحله مذاکرات غیررسمی با ایران آغاز شود	پیش مذاکره	۱۳۹۵/۰۲/۲۷		
۳	برگزاری اولین نشست امکان‌سنجی توافق تجارت آزاد جمهوری اسلامی ایران و اتحادیه اقتصادی اوراسیا	مذاکرات مقدمه‌ای و مطالعاتی	۱۳۹۵/۰۳/۰۶		
۴	تصویب توسط هیأت دولت	مجاز بودن وزارت صمت نسبت به انجام مذاکره، پیش امضا (پاراف) و امضای موقت موافقت نامه تعرفه‌های ترجیحی اتحادیه اقتصادی اوراسیا	۱۳۹۷/۰۲/۲۶		
۵	امضای موافقتنامه توسط نمایندگان ایران و اوراسیا	موافقت نامه موقت تشکیل منطقه آزاد تجاری بین جمهوری اسلامی ایران و اتحادیه اقتصادی اوراسیا و کشورهای عضو	۱۳۹۷/۰۲/۲۷		
۶	تصویب توسط هیأت وزیران	لایحه موافقت نامه موقت تشکیل منطقه آزاد تجاری بین جمهوری اسلامی ایران و اتحادیه اقتصادی اوراسیا و کشورهای عضو	۱۳۹۷/۰۹/۱۸		
۷	ارسال از هیأت دولت به مجلس		۱۳۹۷/۱۰/۱۵		
۸	اعلام وصول توسط مجلس		۱۳۹۷/۱۱/۰۷		
۹	تصویب توسط کمیسیون امنیت ملی و سیاست خارجی (فرعی)		۱۳۹۷/۱۲/۱۲		
۱۰	تصویب توسط کمیسیون اقتصادی (اصلی)		۱۳۹۷/۱۲/۱۲		
۱۱	ارسال گزارش کمیسیون اقتصادی به مجلس (عدم ارسال نظر کمیسیون قضائی و حقوقی به عنوان فرعی)		۱۳۹۸/۰۲/۳۰		
۱۲	تصویب در مجلس		قانون موافقتنامه موقت تشکیل منطقه آزاد تجاری بین جمهوری اسلامی ایران و اتحادیه اقتصادی اوراسیا و کشورهای عضو	۱۳۹۸/۰۳/۱۹	

ردیف	اقدام	موضوع اقدام	تاریخ	منبع
۱۳	ارسال قانون از مجلس به شورای نگهبان		۱۳۹۸/۰۳/۲۶	
۱۴	تأیید شورای نگهبان		۱۳۹۸/۰۴/۰۵	
۱۵	اطلاع قانون توسط رئیس مجلس به دولت	قانون موافقتنامه موقت تشکیل منطقه آزاد تجاری بین جمهوری اسلامی ایران و اتحادیه اقتصادی اوراسیا و کشورهای عضو	۱۳۹۸/۰۴/۱۵	
۱۶	ابلاغ توسط رئیس جمهور به وزارت صمت		۱۳۹۸/۰۴/۱۷	
۱۷	درج در روزنامه رسمی		۱۳۹۸/۰۴/۲۳	
۱۸	تصویب توسط هیأت دولت	مجاز بودن وزارت صنعت، معدن و تجارت به امضای موقت موافقت نامه تجارت آزاد بین جمهوری اسلامی ایران و کشورهای عضو اتحادیه اقتصادی اوراسیا	۱۳۹۹/۰۸/۱۴	
۱۹	امضای پروتکل تمدید توسط نمایندگان ایران و اوراسیا	پروتکل (تمدید) موافقتنامه موقت تشکیل منطقه آزاد تجاری بین جمهوری اسلامی ایران و اتحادیه اقتصادی اوراسیا و دولت های عضو	۱۴۰۰/۱۲/۲۳	
۲۰	تصویب توسط هیأت وزیران (با قید یک فوریت)		۱۴۰۱/۰۳/۱۶	
۲۱	ارسال لایحه توسط دولت به مجلس	لایحه پروتکل (تمدید) موافقتنامه موقت تشکیل منطقه آزاد تجاری بین جمهوری اسلامی ایران و اتحادیه اقتصادی اوراسیا و دولت های عضو	۱۴۰۱/۰۴/۲۲	
۲۲	اعلام وصول توسط مجلس		۱۴۰۱/۰۵/۰۲	
۲۳	تصویب در کمیسیون اقتصادی مجلس (با اصلاحات)		۱۴۰۱/۰۷/۱۰	
۲۴	تصویب توسط مجلس	پروتکل (تمدید) موافقتنامه موقت تشکیل منطقه آزاد تجاری بین جمهوری اسلامی ایران و اتحادیه اقتصادی اوراسیا و دولت های عضو	۱۴۰۲/۰۲/۱۲	
۲۵	تأیید توسط شورای نگهبان		۱۴۰۲/۰۲/۲۰	
۲۶	اطلاع قانون توسط رئیس مجلس به دولت	پروتکل (تمدید) موافقتنامه موقت تشکیل منطقه آزاد تجاری بین جمهوری اسلامی ایران و اتحادیه اقتصادی اوراسیا و دولت های عضو	۱۴۰۲/۰۲/۲۵	
۲۷	ابلاغ توسط رئیس جمهور به وزارت صمت		۱۴۰۲/۰۲/۳۰	
۲۸	درج در روزنامه رسمی		۱۴۰۲/۰۳/۰۲	
۲۹	تصویب توسط هیأت دولت	مجاز بودن وزارت صمت نسبت به انجام مذاکره، پیش امضا (پاراف) و امضای موقت موافقتنامه تجارت آزاد بین جمهوری اسلامی ایران و اتحادیه اقتصادی اوراسیا و کشورهای عضو آن	-	-
۳۰	امضای موافقتنامه توسط نمایندگان ایران و اوراسیا	موافقتنامه تجارت آزاد بین جمهوری اسلامی ایران و اتحادیه اقتصادی اوراسیا و کشورهای عضو آن	۱۴۰۲/۱۰/۰۵	



ردیف	اقدام	موضوع اقدام	تاریخ	منبع	
۳۱	تصویب توسط هیأت وزیران	لایحه موافقتنامه تجارت آزاد بین جمهوری اسلامی ایران و اتحادیه اقتصادی اوراسیا و کشورهای عضو آن	۱۴۰۳/۰۳/۲۷		
۳۲	ارسال از هیأت دولت به مجلس		۱۴۰۳/۰۴/۱۳		
۳۳	اعلام وصول توسط مجلس		۱۴۰۳/۰۷/۲۹		
۳۴	تصویب توسط کمیسیون اقتصادی		۱۴۰۳/۰۷/۲۹		
۳۵	ارسال گزارش کمیسیون اقتصادی به مجلس		-	-	-
۳۶	تصویب در مجلس		-	-	-
۳۷	ارسال قانون از مجلس به شورای نگهبان		-	-	-
۳۸	تأیید شورای نگهبان		قانون موافقتنامه تجارت آزاد بین جمهوری اسلامی ایران و اتحادیه اقتصادی اوراسیا و کشورهای عضو آن	-	-
۳۹	اطلاع قانون توسط رئیس مجلس به دولت			-	-
۴۰	ابلاغ توسط رئیس جمهور به وزارت صمت			-	-
۴۱	درج در روزنامه رسمی			-	-

فقدان مرکزیت نهادی، پیامدهای خود را در نقطه آغازین مذاکرات نیز آشکار می‌سازد. مسیر شکل‌گیری «پیش‌مذاکره» در ایران نه تابع یک معماری از پیش تعریف شده، بلکه متکی بر پیگیری‌های فردی، چانه‌زنی‌های اداری و فشارهای مقطعی است. آغاز مذاکرات با کشورهایی نظیر گرجستان نمونه‌ای از این وضعیت است؛ که بررسی اولیه نشان داد میانگین تعرفه گرجستان حدود یک درصد است و از منظر اقتصادی، انگیزه جدی برای ورود به مذاکرات وجود نداشت. فقدان پایه‌های تحلیلی در مرحله آغازین، نه استثناء بلکه رویه‌ای تکرارشونده در بسیاری از مذاکرات تجاری ایران است.

این ناهماهنگی نهادی در مرحله اجرا پیچیده‌تر نیز می‌شود. دستگاه‌های بخشی مقررات خود را مستقل از تعهدات بین‌المللی دنبال می‌کنند و حتی در برابر اجرای صریح موافقتنامه‌ها مقاومت نشان می‌دهند. تجربه موافقتنامه ایران و ترکیه گویای این وضعیت است. با وجود آنکه لوازم خانگی بر اساس موافقتنامه مشمول آزادی تعرفه‌ای بود، دستگاه داخلی با تفسیر بخشی خود آن را در فهرست محدودیت قرار داد و ایران با اعتراض رسمی ترکیه مواجه شد. همین الگو در اجرای موافقتنامه ایران و اتحادیه اقتصادی اوراسیا نیز تکرار شده است. اگرچه ابلاغیه‌های رسمی تأکید داشتند که «نمی‌توان مانع ورود کالاهای تحت پوشش موافقتنامه شد»، اما در عمل دستگاه‌های اجرایی از آزادی کامل ثبت سفارش خودداری کرده‌اند. این تعارض در هنگام بروز اختلافات به آشفتگی ساختاری تبدیل می‌شود؛ شوراها و کمیته‌های متعدد تشکیل می‌شود اما هیچ یک مرجعیت نهایی برای حل تعارضات ندارد و کوچک‌ترین تصمیم، ماه‌ها و حتی سال‌ها در چرخه امضاها و ارجاعات باقی

می‌ماند. روایت یکی از خبرگان که اشاره می‌کند «صورتجلسه طرف اوراسیایی ظرف ۲۴ ساعت امضا شد، اما امضای طرف ایرانی چهار ماه طول کشید» تصویر روشنی از این تفاوت نهادی ارائه می‌دهد.

این چندپارگی نهادی در چرخه تصویب و نظارت بر موافقتنامه‌های تجاری نیز بازتولید می‌شود. یافته‌ها نشان می‌دهد فرآیند انعقاد و تصویب موافقتنامه‌ها، که باید بر اساس شاخص‌های اقتصادی، ارزیابی آثار و سازوکارهای نهادی روشن پیش برود، در عمل با سلسله‌ای از چالش‌های ساختاری مواجه است. لویج مرتبط با موافقتنامه‌های دو یا چندجانبه معمولاً پس از حصول توافقات اولیه میان دولت‌ها تهیه شده و برای تصویب به مجلس ارسال می‌شوند. همین تقدم زمانی توافقات بین‌دولتی موجب می‌شود امکان اصلاح یا بازنگری محتوایی در مجلس عملاً محدود باشد. هرگونه تغییر ولو جزئی نیازمند بازگشت لایحه به دولت و از سرگیری مذاکرات با طرف مقابل است؛ فرآیندی که احتمالاً با مخالفت طرف مقابل مواجه شده و کل توافق را می‌تواند به بن‌بست بکشاند. از این‌رو مجلس غالباً از ورود به مسائل فنی و جزئی پرهیز می‌کند و تنها در مواردی که ابهامات اساسی وجود داشته باشد به اصلاح یا رد لایحه اقدام می‌کند. در نتیجه، مرحله تصویب به جای آنکه مکمل چرخه تحلیل و ارزیابی باشد، بیشتر نقش تشریفاتی و شکلی پیدا می‌کند. مشکل عدم مرکزیت نهادی در مرحله پس از تصویب نیز ادامه دارد؛ چرا که نظارت مجلس بر عملکرد موافقتنامه‌ها تقریباً نامحسوس است. ده‌ها موافقتنامه در سال‌های اخیر تصویب شده اما هیچ گزارشی درباره عملکرد، میزان بهره‌برداری، آثار تجاری، یا علل عدم تحقق اهداف آن‌ها از سوی وزارت امور خارجه یا وزارتخانه‌های تخصصی به مجلس ارائه نشده است. مجلس نیز به دلیل فقدان سازوکارهای نهادی پایدار و نبود شاخص‌های نظارتی مشخص، پیگیری مؤثری انجام نداده است. این چرخه ناقص تصویب و نظارت، بازتابی از نبود راهبرد تجاری ملی، روشن نبودن اولویت‌های صنعتی و تجاری، فقدان جمع‌بندی درباره نقش مطلوب ایران در اقتصاد منطقه‌ای و جهانی و بالا بودن شدت تأثیر روابط سیاسی بر روابط اقتصادی است. در چنین فضایی، موافقتنامه‌ها نه تنها در مرحله مذاکره با ناهماهنگی مواجه می‌شوند، بلکه در چرخه تصویب نیز از انسجام کارشناسی لازم محروم‌اند و در مرحله اجرا نیز فاقد نظارت مؤثر باقی می‌مانند.

۵-۵. بی‌ثباتی سیاستی و تغییرات پی‌درپی در مقررات

منطق سیاستگذاری تجاری در ایران طی دهه‌های اخیر بر بستری متغیر و ناپایدار شکل گرفته است که در آن مقررات، نه به مثابه مجموعه‌ای از قواعد پایدار و سازگار با راهبردهای بلندمدت، بلکه به صورت واکنش‌های مقطعی نسبت به فشارهای بیرونی، شوک‌های سیاسی و ملاحظات کوتاه‌مدت تولید داخلی بازتولید می‌شوند. این چرخه سیال از تصمیم‌گیری، پیامدی فراتر از «اختلال اجرایی» دارد؛ چرا که بنیان هرگونه تعهد بین‌المللی را در معرض بی‌اعتمادی ساختاری قرار می‌دهد و عملاً امکان نهادینه شدن قواعد تجارت فرامرزی را از میان



می‌برد. در چنین فضایی، تدوین و اجرای موافقتنامه‌های تجاری درهم‌تنیدگی عجیبی میان مقررات رسمی و تصمیمات خلق الساعه پیدا کرده است. نمونه برجسته این وضعیت، تبدیل محدودیت‌های وارداتی از حدود ۱۸۰ قلم کالایی تا سال ۱۳۹۷ به حدود ۲۷۰۰ قلم در دوره تشدید تحریم‌ها است؛ افزایشی که از دل مجموعه‌ای از تصمیمات اضطراری و مصلحتی بیرون آمد. این تغییر ناگهانی، از یک سو نقشه راه تجارت خارجی را متحول کرد و از سوی دیگر محیطی ساخت که در آن هیچ دستگاهی نمی‌توانست نسبت به ثبات قاعده‌ای، اطمینان داشته باشد. همین پویایی آشفته، مذاکرات با اتحادیه اقتصادی اوراسیا را در فضایی از عدم قطعیت قرار داد که یک کارشناس اجرایی آن را چنین توصیف می‌کند: «در کشور ما ممکن است مصوبه‌ای امروز صادر شود و فردا با بخشنامه‌ای نقض شود. وقتی قواعد داخلی این‌گونه است، چگونه می‌توان تعهد بین‌المللی را پایدار نگه داشت؟» بی‌ثباتی سیاستی از صدور مجوزهای پیش‌مذاکره تا تصویب نهایی در مجلس، هم در سطح مقررات وارداتی و هم در تمام مسیر تصمیم‌گیری دیده می‌شود. فرآیند صدور مجوزها، که در بسیاری از کشورها مبتنی بر روال‌های مشخص و زمان‌بندی شده است، در ایران با موانعی غیرقابل پیش‌بینی مواجه است. نمونه بارز این وضعیت، تأخیرهای چند ماهه در صدور مجوز مأموریت برای اعضای تیم مذاکره‌کننده است. کمیته‌ای پنج نفره در نهاد ریاست جمهوری، اختیار صدور مجوز سفرهای خارجی را در دست دارد و همین ساختار دستوری موجب شده است که حتی برای حضور در مذاکرات رسمی، اعضایی که نقش فنی حیاتی دارند گاه به دلیل عدم صدور مجوز، از سفر باز بمانند. چرخش پی‌درپی مقررات، تنها به حوزه واردات محدود نماند؛ بلکه در سطح تصویب و اجرای توافقنامه نیز رخ‌نمایی کرد. مصوبه‌ای که آزادسازی ثبت سفارش کالاهای اوراسیایی را ابلاغ می‌کرد، در برابر بدنه‌ای قرار گرفت که سال‌ها با قانون ساخت داخل و ممنوعیت مشابه داخلی خو گرفته بود. در سطح قانون‌گذاری نیز زمان‌بری فراتر از استانداردهای جهانی مشاهده شد. تصویب موافقتنامه، به جای آنکه محصول روالی روشن و ساخت‌یافته باشد، درگیر چرخش میان نهادهای متعدد از مرکز امور توافق‌های بین‌المللی تا معاونت حقوقی ریاست جمهوری، مجلس، شورای نگهبان و در نهایت انتشار در روزنامه رسمی شد. این مسیرها، با وجود ضرورت حقوقی‌شان، در غیاب انسجام نهادی و وجود مقررات متعارض، به حلقه‌هایی از تأخیر بدل شدند. مسئله زمانی پیچیده‌تر شد که برخی پیوست‌ها و جداول تعرفه‌ای پس از تصویب متن اصلی بررسی می‌شدند. در واقع این بی‌ثباتی، در دستگاه‌های بخشی نیز بازتولید شد. دفاتر تخصصی وزارتخانه‌ها و سایر نهادها در بسیاری از موارد پاسخی به درخواست‌های تعرفه‌ای نمی‌دادند یا پاسخ‌ها با تأخیر زیاد ارائه می‌شد. در برخی موارد، وزیر وقت صمت شخصاً به بررسی ارقام تعرفه‌ای می‌پرداخت؛ رفتاری که خود گواهی از عدم توسعه نهاد تخصصی است و به وضوح نشان می‌دهد که سازوکارهای پایدار کارشناسی در حوزه تجارت خارجی شکل نگرفته است. این وضعیت، به تعبیر یکی از خبرگان، ناشی از «نبود مرکزیت سیاست تجاری» است.



۶. نتیجه‌گیری و توصیه‌های سیاستی

مسئله تأخیر در تصویب و اجرای موافقتنامه‌های تجاری در ایران پدیده‌ای تک‌عاملی یا صرفاً وابسته به ضعف‌های اجرایی نیست، بلکه برآیند شبکه‌ای درهم‌تنیده از محدودیت‌های ساختاری، شکاف‌های نهادی، منطق‌های هویتی و گفتمانی، کمبود ظرفیت انسانی و ناپایداری سیاستی است که در مجموع «ظرفیت دولت» را در حوزه حکمرانی تجاری تضعیف می‌کند. یافته‌ها نشان دادند که این تأخیرها همچون الگوهای پایدار در معماری تصمیم‌گیری و اجرای سیاست‌های تجاری بازتولید می‌شوند که تنها با فهم عمیق ابعاد متفاوت ظرفیت دولت و سازوکارهای شکل‌دهنده آن قابل تبیین‌اند. تحلیل حاضر آشکار ساخت که «منطق استقلال‌محور» در سیاست صنعتی و تجاری که ریشه در هنجارهای تاریخی، ساختارهای ذهنی و چارچوب‌های ارزشی دارد، لایه‌ای معرفت‌شناختی ایجاد کرده که در آن واردات کنشی هنجارشکنانه تلقی می‌شود. این نگاه، بستر ذهنی سیاستگذار و مجری را شکل داده و تمایل به محدودسازی واردات، حتی در مواردی که ابزارهای رسمی و تعهدات بین‌المللی خلاف آن را اقتضا می‌کنند به امری طبیعی بدل شده است. از حیث نظری، این وضعیت مصداقی از «شکاف میان قواعد رسمی و رویه‌های واقعی» است که ادبیات نهادگرایی و نظریه دولت آن را معلول ضعف ظرفیت قانونی و فقدان رسانایی بروکراتیک می‌داند. در کنار این بعد هنجاری، فشارهای ساختاری ناشی از تحریم‌ها محیطی را شکل داده‌اند که در آن محدودسازی واردات و تداوم سیاست‌های جان‌شینی عملاً به صورت «راه حل اجباری» بازتولید شده است. در ادبیات ظرفیت دولت، چنین شرایطی از جنس «محدودیت‌های اقتدار قانونی» و «کاهش توانایی اعمال سیاست عمومی» تبیین می‌شود؛ چرا که فشارهای بیرونی، قدرت دولت را در تعریف اهداف جمعی و پایبندی به قواعد بین‌المللی تضعیف می‌کنند و فضای تصمیم‌گیری را از منطق برنامه‌ای به منطق واکنشی منتقل می‌سازند. این وضعیت، ظرفیت اداری را نیز تحت تأثیر قرار داده و موجب شده دستگاه‌ها در مواجهه با تعهدات بین‌المللی، از حفاظت در برابر پیامدهای احتمالی به عنوان استدلالی برای مقاومت نهادی بهره ببرند.

ضعف سرمایه انسانی و کمبود ظرفیت فنی در سیاست تجاری وجه دیگری از تبیین تأخیرهاست. حذف نهادهای تخصصی، عدم انباشت دانش، نابرابری توان مذاکره‌ای و نبود مسیر حرفه‌ای برای رایزنان بازرگانی مصداق بارز کاهش «ظرفیت بروکراتیک» دولت است که در ادبیات نظری، زیربنای توان دولت در برنامه‌ریزی، تحلیل، تصمیم‌سازی و اجرای سیاست‌ها تلقی می‌شود. یافته‌ها نشان دادند که تصمیم‌های کلیدی در شرایط کمبود داده و فقدان تحلیل‌های کارشناسی صورت گرفته و این مسئله، دستگاه سیاست تجاری را از ایفای نقش راهبردی و هماهنگی بازداشته است. این الگو یادآور تحلیل ایوانز و راوخ از «بروکراسی‌های غیرخودگردان» است که در غیاب استقلال حرفه‌ای و شایستگی فنی، توان تولید ظرفیت توسعه‌ای ندارند. در همین راستا فقدان هماهنگی نهادی و نبود مرکزیت در سیاست تجاری نیز



بعدی تعیین‌کننده دارد. ساختار چند پاره، تعارض منطق‌های بخشی، رقابت میان نهادهای اجرایی و نبود یک راهبرد کلان موجب شده است که تصمیم‌ها از مسیرهای فرساینده، غیرشفاف و زمان‌بر عبور کنند. این وضعیت نشانه‌ای از «ضعف در یکپارچگی بروکراتیک» و «بحران هماهنگی» در دولت می‌داند. در چنین فضایی، اجرای موافقتنامه‌ها در معرض مقاومت دستگاه‌ها قرار می‌گیرد. «بی‌ثباتی سیاستی» نیز عنصر مکمل این چرخه است. تغییرات مکرر مقررات، بخشنامه‌های ناسازگار، تصمیم‌های فوری و تغییرات ناگهانی قواعد وارداتی، بنیان پیش‌بینی‌پذیری را از سیاست تجاری سلب کرده و امکان پایبندی پایدار به تعهدات بین‌المللی را کاهش داده است. این وضعیت، مصداق آشکار «رسانایی پایین بروکراسی» یا ناتوانی دستگاه دولت در انتقال پایدار سیاست‌ها از سطح تصمیم‌گیری به سطح اجراست. بی‌ثباتی، اجرای موافقتنامه‌ها را فرساینده کرده و آن را برای طرف‌های خارجی غیرقابل اعتماد جلوه داده و هزینه‌های سیاسی و اقتصادی قابل توجهی بر کشور تحمیل کرده است. بر این اساس، مجموعه یافته‌ها تصویری دقیق از رابطه میان ضعف ظرفیت دولت و تأخیر در تصویب و اجرای موافقتنامه‌های تجاری ارائه می‌کند و نشان می‌دهد که هرگونه اصلاح در این حوزه ناگزیر به بازسازی ظرفیت‌های نهادی، ساختاری و انسانی دولت است. در پرتو این تحلیل، مجموعه‌ای از توصیه‌های سیاستی قابل طرح است که در قالب یک مسیر اصلاحی یکپارچه قابل تفسیرند.

- **ایجاد مرکزیت نهادی در حکمرانی تجاری:** یکی از یافته‌های کلیدی پژوهش، ضعف هماهنگی نهادی و چندپارگی ساختار تصمیم‌گیری در سیاست تجاری است. در پاسخ، ایجاد یک مرکزیت نهادی فرابخشی با اختیارات مشخص در هدایت مذاکرات، تدوین راهبرد تجاری، هماهنگی دستگاه‌ها و نظارت بر اجرای موافقتنامه‌ها ضروری است. این مرکزیت می‌تواند در قالب ارتقای نهادی سازمان توسعه تجارت و احیای اداره کل امور بین‌الملل ذیل آن و با اتصال مستقیم به وزیر شکل گیرد. کارآمدی این نهاد منوط به نهادمندسازی شفافیت تصمیم‌سازی، پاسخگویی و دسترسی منظم به داده‌های تحلیلی و ارزیابی‌های اثر است.
- **بازطراحی چرخه تصویب و نظارت بر موافقتنامه‌های تجاری:** ضروری است چرخه تصویب و نظارت بازطراحی شود؛ به‌گونه‌ای که نهادهای نظارتی از بازیگران منفعل یا بازدارنده به کنشگران تحلیلی فعال در ارزیابی آثار اقتصادی، نهادی و تجاری موافقتنامه‌ها پیش و پس از اجرا تبدیل شوند. الزام به ارائه ارزیابی اثر، تعیین زمان‌بندی مشخص برای هر مرحله و شفاف‌سازی مسئولیت دستگاه‌ها می‌تواند از طولانی شدن و انسداد فرآیندها جلوگیری کند.
- **تثبیت قواعد تجارت خارجی و کاهش بی‌ثباتی سیاستی:** استقرار نظامی از قواعد پایدار تجارت خارجی ضروری است که تغییر آن‌ها تنها از مسیر فرآیندهای رسمی ارزیابی اثر، مشورت تخصصی و



تحلیل پیامدهای اقتصادی و نهادی ممکن باشد. این تثبیت، پیش شرط افزایش پیش‌بینی‌پذیری، اعتماد شرکای تجاری و کاهش هزینه‌های سیاسی و اقتصادی عدم پایبندی به موافقتنامه‌ها است.

در نهایت، اصلاح سیاست تجاری در ایران نیازمند بازتعریف رابطه میان «سیاست صنعتی»، «سیاست خارجی» و «سیاست تجاری» است. بدون دستیابی به اجماع روشن درباره نقش ایران در اقتصاد منطقه‌ای و جهانی و بدون بازسازی ظرفیت دولت و ایجاد سازوکارهای هماهنگ‌کننده، موافقتنامه‌های تجاری همچنان در چرخه‌ای از تأخیر، تردید و اجراهای ناقص گرفتار خواهند ماند. از این منظر، تحلیل حاضر می‌تواند مبنایی برای طراحی راهبردی حکمرانی مؤثر بر تجارت خارجی و نیز الگویی برای مطالعه سایر موافقتنامه‌های دو یا چندجانبه در ایران فراهم آورد. با این حال، این پژوهش با محدودیت‌هایی نیز مواجه بود که لازم است برای تفسیر نتایج مدنظر قرار گیرد. مهم‌ترین محدودیت، دشواری دسترسی به برخی اسناد مشروح مذاکرات و صورتجلسات تخصصی بود. این محدودیت، اگرچه با اتکا به تحلیل‌های مصاحبه‌ای و اسناد ثانویه تا حد زیادی جبران شد، اما همچنان بر عمق برخی استنتاج‌ها اثر می‌گذارد و ضرورت انجام پژوهش‌های تکمیلی را برجسته می‌کند. برای پژوهش‌های آینده نیز می‌توان به مطالعه تطبیقی موافقتنامه ایران و ترکیه، و ... پرداخت. از آنجا که موافقتنامه تجارت آزاد با اتحادیه اقتصادی اوراسیا اکنون چند ماه است که وارد مرحله اجرا شده، فرصت مناسبی فراهم آمده تا آثار واقعی آن بر جریان تجارت، رفتار صادرکنندگان، الگوی واردات و کیفیت اجرای تعهدات به صورت تجربی و مبتنی بر داده‌های واقعی ارزیابی شود. این مطالعات می‌توانند شکاف میان اهداف توافق و نتایج عملی آن را آشکار سازند و مبنایی برای اصلاح سیاستی در دوره‌های بعدی فراهم کنند.

دسترسی به داده

- داده‌های استفاده شده یا تولید شده در این پژوهش در متن مقاله ارائه شده است

تعارض منافع نویسندگان

- نویسندگان این مقاله اعلام می‌کنند که هیچ‌گونه تضاد منافی در رابطه با نویسندگی و یا انتشار این مقاله ندارند.



- آذربایجانی، کریم، رنجبر، همایون و شعاعی، فروغ. (۱۳۹۲). دستاوردهای تجاری انعقاد توافقنامه تجارت آزاد میان کشورهای منتخب منا و بلوک آسه‌آن. پژوهشنامه بازرگانی، ۱۸(۶۹)، ۱-۲۲.
- امینی زاده، میلاد، کرباسی، علیرضا، ریاحی، اندیشه و رمضانی، محمدرضا. (۱۳۹۸). ارزیابی اثر عضویت ایران در موافقت‌نامه‌های تجاری بر صادرات زعفران. زراعت و فناوری زعفران، 7(4)، 537-549. doi:10.22048/jfsat.2019.127121.1292
- اوانز، پیتر. (۱۴۰۱). توسعه یا چپاول: نقش دولت در تحول صنعتی (ترجمه عباس مخبر). تهران: طرح نو.
- الهی، ناصر، معصوم زاده، الهه، کیاالحسینی، سید ضیاء‌الدین و عربی، سید هادی. (۱۴۰۰). بررسی آثار موافقت‌نامه تجاری بین ایران و اتحادیه اقتصادی اوراسیا بر بخش‌های صادراتی صنعت و کشاورزی؛ رهیافتی از مدل جاذبه. پژوهش‌های رشد و توسعه اقتصادی، 44(11)، 105-120. doi:10.30473/egdr.2020.51845.5701
- التجائی، ابراهیم و پورباقر، زهرا. (۱۳۹۳). بررسی جهت‌گیری سیاست‌های بازرگانی خارجی ایران. فصلنامه سیاست‌های مالی و اقتصادی، ۲(۷)، ۱۰۹-۱۳۴. <http://qjefp.ir/article-1-121-fa.html>
- بانک جهانی. (۱۳۹۵). حکمرانی و قانون (ترجمه ایمان موسی زاده، عباس شهبابی و محمدعلی نژاد). تجارت فردا، شماره ۲۱۲.
- ترانتاس، جرجیس. (۱۳۹۲). مطالعه تطبیقی ابزارهای قانون‌گذاری (ترجمه احمد مالمیری). مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره ۱۳۱۶۲.
- تبیبی، م. و همکاران. (۱۳۸۰). مطالعه پتانسیل تجاری میان ایران و اوکراین با استفاده از مدل جاذبه. پژوهشنامه بازرگانی، ۱۱(۱)، ۶۱-۸۲.
- ثاقب، م. (۱۳۹۵). تحلیلی بر موافقت‌نامه‌های تجاری دوجانبه ایران و شرکای تجاری. مؤسسه پژوهش‌های بازرگانی.
- ثاقب، حسن، فتیحی، یحیی و صادقی، ملیحه. (۱۳۹۲). چارچوبی برای ارزیابی عملکرد موافقت‌نامه‌های تجاری. پژوهشنامه بازرگانی، ۱۷(۶۷)، ۲۱-۵۰.
- خورشیدی، غلامحسین، علیپوریان، غلام عباس، حسینی، سید محمود و امین بیدختی، علی اکبر. (۱۳۹۳). الگوی راهبردی جاذبه توانبار صادراتی ایران در گروه D-۸. فصلنامه مطالعات مدیریت راهبردی، ۵(۲۰)، ۵۳-۷۷.
- داودی، پرویز و سزارو، محمدرضا. (۱۴۰۱). بررسی افزایش نرخ ارز و تأثیر آن بر برخی متغیرهای کلان اقتصادی ایران در شرایط تحریم. پژوهش‌ها و چشم‌اندازهای اقتصادی، ۲۲(۴)، ۹۹-۱۱۷.
- رازینی، ابراهیم‌علی، میرزایی‌نژاد، محمدرضا و شیرین زاده، معصومه. (۱۳۹۴). بررسی پتانسیل تجاری میان ایران و کشورهای منتخب در منطقه ترکیه، سوریه، بحرین، عمان، قطر، کویت، عربستان سعودی و امارات متحده عربی) با استفاده از مدل جاذبه. پژوهشنامه بازرگانی، ۲۰(۷۷)، ۱۴۷-۱۶۷.
- رجب‌پور، حسین. (۱۳۹۵). ارزیابی جایگاه استراتژی توسعه صنعتی در برنامه‌های توسعه کشور. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره ۱۴۷۹۰.
- رایبیز، استیفن پی. (۱۳۹۱). تئوری سازمان: ساختار و طرح سازمانی (ترجمه مهدی الوانی و حسن دانایی‌فرد). تهران: صفار.
- ریزوندی، محمدامیر، سحابی، بهرام، مومنی، فرشاد و یآوری، کاظم. (۱۳۹۴). کاوشی در تعریف نهاد: ارزیابی رویکردهای متاخر بدیل در تعریف نهاد. پژوهشنامه اقتصاد و برنامه‌ریزی، ۲۰(۴)، ۱۸۵-۲۱۰.
- زارعی، محمدحسین. (۱۳۹۴). فرآیند دموکراتیک شدن پاسخگویی و مدیریت دولتی. در: گفتارهایی در حقوق عمومی مدرن. تهران: خرسندی.
- زارعی، محمدحسین و محسن زاده، آریتا. (۱۳۹۸). حقوق اداری دموکراتیک و پارادایم بوروکراسی وبری. در: محمد جلالی و محمدرضا ویژه (ویراستاران)، اندیشه‌های حقوق اداری (مقالات اهدایی به دکتر طباطبایی) (فصل ۱). تهران: انتشارات حقوقی مجد.
- شاه حسینی، محمدعلی، نظری، محسن و خروطنی، محمدحسین. (۱۴۰۳). ارائه چارچوب قابلیت‌های رایزنی بازرگانی خارجی. تحقیقات بازاریابی نوین، 14(2)، 1-26. doi:10.22108/nmrj.2024.141619.3066
- فرضی، نسرین، سلمانی بی‌شک، محمدرضا و نجاتی، مهدی. (۱۳۹۹). بررسی تأثیر موافقت‌نامه تجارت ترجیحی ایران و ترکیه بر سرمایه‌گذاری در ایران: رهیافت GTAP پویا. اقتصاد و الگو سازی، 11(4)، 107-83. doi:10.29252/jem.2021.220812.1582
- فرضی، نسرین، سلمانی بی‌شک، محمدرضا و نجاتی، مهدی. (۱۴۰۰). بررسی تأثیر موافقت‌نامه تجارت ترجیحی بین ایران و ترکیه بر تولید بخش‌های مختلف اقتصادی ایران: براساس رهیافت پروژه تحلیل تجارت جهانی پویا. نظریه‌های کاربردی اقتصاد، ۸(۲)، ۱۲۹-۱۵۲. doi:10.22034/eco/10.2034
- فوکویاما، فرانسیس. (۱۳۹۵). نظم و زوال سیاسی (ترجمه رحمن قهرمان پورا). تهران: روزنه.

- کمالی‌زاده، محمد و عطار، سعید. (۱۳۹۹). دولت و امنیت اقتصادی در ایران: الزامات سیاسی امنیت اقتصادی. تهران: جهاد دانشگاهی، پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات اجتماعی.
- گیدنز، آنتونی. (۱۳۸۳). سیاست و جامعه‌شناسی در اندیشه ماکس وبر (ترجمه مجید محمدی). تهران: قطره.
- مالی‌میری، احمد. (۱۳۹۶). گزارش نظارتی درباره اجرای قوانین محیط کسب‌وکار. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره ۱۵۶۲۳.
- مالی‌میری، احمد و سیاح، سیدامیر. (۱۳۹۶). الگوی راهبردی حمایت از تولید: رویکردها و روش‌های حمایت در قوانین برنامه توسعه. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره ۱۵۴۷۴.
- مالی‌میری، احمد. (۱۳۹۸). ویژگی‌های بروکراسی توانمند برای اجرای قانون. حقوق اداری، ۱۹(۶)، ۲۰۹-۲۳۷.
- مولایاری، محمدرضا، ملک‌محمدی، حمیدرضا، اشتریان، کیومرث و سلطانی‌فر، احسان. (۱۴۰۳). ارائه چارچوبی برای بازطراحی الگوهای نهادی حکمرانی تجارت خارجی ج.ا. ایران؛ ارزیابی تطبیقی با رویکرد آمیخته. مطالعات مدیریت خدمات عمومی، ۲(۵)، 61-118. doi:10.22054/spsa.2025.87669.1070
- نصراللهی، زهرا، ناقب، حسن و افشاریان، سمیه. (۱۳۹۱). آثار برقراری موافقتنامه تجارت ترجیحی بین ایران و اتحادیه اروپا بر تجارت محصولات کشاورزی. مطالعات اقتصادی کاربردی ایران، ۱۱(۴)، ۱۲۵-۱۴۹. <https://sid.ir/paper/226511/fa>
- نقیب‌زاده، احمد و دلفروز، محمدتقی. (۱۳۹۴). بررسی فرایند توسعه اقتصادی کره جنوبی در چارچوب الگوی دولت توسعه‌گرای غیر دموکراتیک. فصلنامه سیاست، ۴۵(4)، 1015-1032. doi:10.22059/jpq.2015.55956
- هروانی، س.م. و همکاران. (۱۳۹۷). تحلیل اقتصادی موافقتنامه‌های ایران و اتحادیه اقتصادی اوراسیا. پژوهش‌های بازرگانی، ۱(۹۵)، ۱-۲۷.
- هنری، نیکولاس. (۱۳۸۶). اداره امور عمومی و مسائل حکومتی (ترجمه عباس منوریان و ناصر عسگری). تهران: سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور.

- Balassa, B. (1967). Trade creation and trade diversion in the European Common Market. *The Economic Journal*, 77(305), 1-21.
- Bagwell, K., & Staiger, R. W. (2004). Multilateral trade negotiations, bilateral opportunism and the rules of GATT/WTO. *Journal of International Economics*, 63(1), 1-29.
- Besley, T., & Persson, T. (2009). The origins of state capacity: Property rights, taxation, and politics. *American economic review*, 99(4), 1218-1244.
- Braun, V., & Clarke, V. (2006). Using thematic analysis in psychology. *Qualitative research in psychology*, 3(2), 77-101.
- Cárdenas, M. (2010). State capacity in latin america. *Economía*, 10(2), 1-45.
- Chandran, B. P. S. (2011). Trade complementarity and similarity between India and ASEAN countries in the context of the RTA. Munich Personal RePEc Archive.
- Collier, P. (2009). Wars, guns, and votes: Democracy in dangerous places. HarperCollins.
- Creswell, J. W. (2013). *Qualitative inquiry and research design: Choosing among five approaches* (3rd ed.). Sage.
- De Castro, T. (2013). Trade cooperation indicators: Development of BRIC bilateral trade flows. Vienna Institute for International Economic Studies.
- Dunn, R. M. (2009). *International economics* (6th ed.). Routledge.
- Evans, P., & Rauch, J. E. (1999). Bureaucracy and growth: A cross-national analysis of the effects of "Weberian" state structures on economic growth. *American Sociological Review*, 64(5), 748-765.
- Fukuyama, F. (2013). What is governance? *Governance*, 26(3), 347-368.
- Feenstra, R. C. (2015). *Advanced international trade: theory and evidence*. Princeton university press.
- Ghanbari, A., & Sagheb, M. (2006). Trade agreements and their impact on developing countries' trade performance. Tehran: Institute for Trade Studies.
- Ghanbari, M., & Sagheb, H. (2006). The effects of establishing preferential tariffs among the members of D8 group on Iranian agricultural trade. *Agricultural Economics and Development*, 55(1), 91-120. (In Persian)



- Ghosh, A. (2009). Regional trade agreements and economic integration: An empirical investigation. *World Trade Review*, 8(4), 601-628.
- Grindle, M. S. (2007). Good enough governance revisited. *Development Policy Review*, 25(5), 533-574.
- Guest, G., Bunce, A., & Johnson, L. (2006). How many interviews are enough? An experiment with data saturation and variability. *Field Methods*, 18(1), 59-82.
- Haas, E. B. (1971). The study of regional integration: Reflections on the joy and anguish of pretheorizing. In L. N. Lindberg & S. A. Scheingold (Eds.), pp. 3-44.
- Hanson, J. K., & Sigman, R. (2013). Leviathan's latent dimensions: Measuring state capacity for comparative political research. APSA Annual Meeting Paper.
- Hironaka, A. (2005). Neverending wars: The international community, weak states, and the perpetuation of civil war. Harvard University Press.
- Hoekman, B. M., & Kostecki, M. M. (2009). The political economy of the world trading system: The WTO and beyond (3rd ed.). Oxford University Press.
- Hope, K. R. (2006). Capacity development and good governance. In A. Leftwich (Ed.), *Changing configurations of the developmental state*. CRC Press.
- Jenner, E. A., Fletcher, B. C., Watson, P., Jones, F. A., & Miller, L. (2004). Discrepancy between self-reported and observed hand hygiene behaviour in healthcare professionals. *Journal of Hospital Infection*, 56(4), 373-377.
- Kempe, R. H. (2006). State capacity and governance. *Südosteuropa*, 54(1), 1-16.
- Kocher, M. A. (2010). State capacity and the political consequences of external dependence. *Studies in Comparative International Development*, 45(4), 439-467.
- Lindvall, J., & Teorell, J. (2016). State capacity as power: A conceptual framework. Lund University Working Paper.
- Malesky, E. J., & Milner, H. V. (2021). Fostering global value chains through international agreements: Evidence from Vietnam. *Economics & Politics*, 33(1), 91-125. <https://doi.org/10.1111/ecpo.12186>
- Pal, P. (2008). Regional trade agreements and improved market access in developed countries: The evidence. *Economic and Political Weekly*, 43(48), 83-92.
- Pal, P. (2008). Regional trade agreements in developing countries: Policy options and challenges. New Delhi: ICRIER.
- Patton, M. Q. (2015). *Qualitative research & evaluation methods* (4th ed.). Sage.
- Seung Jin Kim. (2013). Trade complementarity between South Korea and her major trading partners: Changes over the period (2005-2009). *World Review of Business Research*, 3(2), 41-55.
- Soifer, H. D., & Vom Hau, M. (2008). Unpacking the strength of the state: The utility of state infrastructural power. *Studies in Comparative International Development*, 43(3-4), 219-230.
- Staiger, R. W., & Bagwell, K. (2005). The economics of world trade agreements. World Trade Organization Discussion Paper.
- Viner, J. (1950). The customs union issue. Carnegie Endowment for International Peace.
- Whalley, J. (1998). Why do countries seek regional trade agreements? In *The Regionalization of the World Economy* (pp. 63-90). University of Chicago Press.
- Whalley, J. (1998). Why do countries seek regional trade agreements? NBER Working Paper No. 5552.
- World Bank. (2005). *Global economic prospects: Trade, regionalism, and development*. The International Bank for Reconstruction and Development.
- World Bank. (2017). *World development report 2017: Governance and the law*. World Bank.



- World Trade Organization (WTO). (2018). Regional Trade Agreements Information System (RTA IS). <http://rtais.wto.org/UI/PublicMaintainRTAHome.aspx>
- World Trade Organization (WTO). (2018). World Trade Statistical Review 2018. Geneva: WTO Publications.
- Azarbajehani, Karim, Ranjbar, Homayoun, & Shoaie, Forough. (2013). Commercial achievements of concluding free trade agreements between selected MENA countries and the ASEAN bloc. *Commercial Research Journal*, 18(69), 1-22. [In Persian]
- Aminizadeh, Milad, Karbasi, Alireza, Riahi, Andisheh, & Ramazani, Mohammadreza. (2019). Evaluation of the effect of Iran's membership in trade agreements on saffron exports. *Saffron Agriculture and Technology*, 7(4), 537-549. doi:10.22048/josat.2019.127121.1292 [In Persian]
- Evans, Peter. (2022). Development or plunder: The role of the state in industrial transformation (A. Mokhber, Trans.). Tehran: Tarh-e No. [In Persian]
- Elahi, Naser, Masoumzadeh, Elaheh, Kiaolhosseini, Seyed Ziaoddin, & Arabi, Seyed Hadi. (2021). Investigating the effects of the trade agreement between Iran and the Eurasian Economic Union on industrial and agricultural export sectors: An approach based on the gravity model. *Economic Growth and Development Research*, 11(44), 105-120. doi:10.30473/egdr.2020.51845.5701 [In Persian]
- World Bank. (2016). Governance and the law (E. Mousazadeh, A. Shahrabi, & M. A. Nejad, Trans.). *Tejarat-e Farda*, No. 212. [In Persian]
- Farzi, Nasrin, Salmani Bishak, Mohammadreza, & Nejati, Mehdi. (2021). Investigating the impact of the preferential trade agreement between Iran and Turkey on the production of various economic sectors in Iran: Based on the dynamic GTAP approach. *Applied Economic Theories*, 8(2), 129-152. doi:10.22034/econj.2021.44481.2830 [In Persian]
- Altajaei, Ebrahim, & Pourbagher, Zahra. (2014). Examining the orientation of Iran's foreign trade policies. *Quarterly Journal of Financial and Economic Policies*, 2(7), 109-134. <http://qjefp.ir/article-1-121-fa.html> [In Persian]
- Trantas, Georgis. (2013). Comparative study of legislative instruments (A. Malimiri, Trans.). *Islamic Consultative Assembly Research Center*, No. 13162. [In Persian]
- Tabibi, M., et al. (2001). Study of trade potential between Iran and Ukraine using the gravity model. *Commercial Research Journal*, 21(1), 61-82. [In Persian]
- Saghab, M. (2016). An analysis of bilateral trade agreements between Iran and its trade partners. *Institute for Trade Studies and Research*. [In Persian]
- Saghab, Hassan, Fathi, Yahya, & Sadeghi, Maliheh. (2013). A framework for evaluating the performance of trade agreements. *Commercial Research Journal*, 17(67), 21-50. [In Persian]
- Davoudi, Parviz, & Sazavar, Mohammadreza. (2022). Examining exchange rate increases and their effects on selected macroeconomic variables in Iran under sanctions. *Economic Researches and Outlooks*, 22(4), 99-117. [In Persian]
- Razini, Ebrahim-Ali, Mirzaeinejad, Mohammadreza, & Shirinzadeh, Masoumeh. (2015). Investigating the trade potential between Iran and selected countries in the region (Turkey, Syria, Bahrain, Oman, Qatar, Kuwait, Saudi Arabia, and the United Arab Emirates) using the gravity model. *Commercial Research Journal*, 20(77), 147-167. [In Persian]
- Khorshidi, Gholamhossein, Alipourian, Gholam Abbas, Hosseini, Seyed Mahmoud, & Amin Bidokhti, Ali Akbar. (2014). Strategic gravity model of Iran's export capability in the D-8 group. *Strategic Management Studies*, 5(20), 53-77. [In Persian]
- Rajabpour, Hossein. (2016). Evaluation of the position of industrial development strategy in the country's development plans. *Islamic Consultative Assembly Research Center*, No. 14790. [In Persian]



- Robbins, Stephen P. (2012). Organization theory: Structure and organizational design (M. Alvani & H. Danaeefard, Trans.). Tehran: Saffar. [In Persian]
- Rizvandi, Mohammad Amir, Sahabi, Bahram, Momeni, Farshad, & Yavari, Kazem. (2015). An inquiry into the definition of institution: Evaluation of recent alternative approaches in defining institutions. Journal of Economic Research and Planning, 20(4), 185-210. [In Persian]
- Zarei, Mohammad Hossein. (2015). Democratic process of accountability and public management. In Discourses on modern public law. Tehran: Khorsandi. [In Persian]
- Zarei, Mohammad Hossein, & Mohsenzadeh, Azita. (2019). Democratic administrative law and the paradigm of Weberian bureaucracy. In M. Jalali & M. R. Vizheh (Eds.), Thoughts on administrative law (Chapter 1). Tehran: Majd Legal Publications. [In Persian]
- Shah Hosseini, Mohammad Ali, Nazari, Mohsen, & Khorouti, Mohammad Hossein. (2024). Presenting a framework for foreign commercial diplomacy capabilities. Modern Marketing Research, 14(2), 1-26. doi:10.22108/nmrj.2024.141619.3066 [In Persian]
- Farzi, Nasrin, Salmani Bishak, Mohammadreza, & Nejati, Mehdi. (2020). Investigating the impact of the Iran-Turkey preferential trade agreement on investment in Iran: A dynamic GTAP approach. Economics and Modeling, 11(4), 83-107. doi:10.29252/jem.2021.220812.1582 [In Persian]
- Nasrollahi, Zahra, Saghab, Hassan, & Afsharian, Somayeh. (2012). Effects of establishing a preferential trade agreement between Iran and the European Union on agricultural products trade. Iranian Applied Economic Studies, 1(4), 125-149. Retrieved from <https://sid.ir/paper/226511/fa> [In Persian]
- Kamalizadeh, Mohammad, & Attar, Saeed. (2020). Government and economic security in Iran: Political requirements of economic security. Tehran: ACECR, Research Institute for Humanities and Social Studies. [In Persian]
- Malimiri, Ahmad. (2017). Supervisory report on the implementation of business environment laws. Islamic Consultative Assembly Research Center, No. 15623. [In Persian]
- Malimiri, Ahmad, & Sayyah, Seyed Amir. (2017). Strategic model for supporting production: Approaches and methods of support in development program laws. Islamic Consultative Assembly Research Center, No. 15474. [In Persian]
- Malimiri, Ahmad. (2019). Characteristics of an empowered bureaucracy for law enforcement. Administrative Law, 6(19), 209-237. [In Persian]
- Molayari, Mohammadreza, Malekmohammadi, Hamidreza, Eshterian, Keyomars, & Soltanifar, Ehsan. (2025). Presenting a framework for redesigning institutional patterns of foreign trade governance in the Islamic Republic of Iran: A comparative evaluation with a mixed approach. Public Service Management Studies, 2(5), 61-118. doi:10.22054/spsa.2025.87669.1070 [In Persian]
- Naghibzadeh, Ahmad, & Delforouz, Mohammad Taghi. (2015). Examining the process of South Korea's economic development within the framework of the non-democratic developmental state model. Politics Quarterly, 45(4), 1015-1032. doi:10.22059/jpq.2015.55956 [In Persian]
- Harvani, S. M., et al. (2018). Economic analysis of agreements between Iran and the Eurasian Economic Union. Commercial Studies, 95, 1-27. [In Persian]
- Henry, Nicholas. (2007). Public administration and public affairs (A. Monourian & N. Asgari, Trans.). Tehran: Management and Planning Organization of Iran. [In Persian]
- Fukuyama, Francis. (2016). Political order and political decay (R. Ghahremanpour, Trans.). Tehran: Roozaneh. [In Persian]
- Giddens, Anthony. (2004). Politics and sociology in Max Weber's thought (M. Mohammadi, Trans.). Tehran: Ghatré. [In Persian]

